Algemene Bestuursdienst
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Begroting van de Koning

Evaluatie begroting van de Koning en onderzoek rationale van belastingvrijdom en hoogte grondwettelijke uitkeringen



Colofon

ABDTOPConsult
Dichtbij én onafhankelijk

Muzenstraat 97
2511 WB DEN HAAG
www.algemenebestuursdienst.nl

Geert van Maanen

Marcel van Gastel

Ondersteuning:

André Bernaards

Jeanine de Visser

René Witte

Maarten de Jong

juni 2015

ABDTOPConsult
De consultants van ABDTOPConsult zijn lid van de topmanagementgroep (TMG) van de Algemene Bestuursdienst. Leden van de TMG worden benoemd door de Ministerraad. Ze zijn rijksbreed en interbestuurlijk inzetbaar voor interim-opdrachten, projecten en onafhankelijke advisering bij complexe en (politiek) gevoelige zaken.

INHOUDSOPGAVE

1 INLEIDING EN OPDRACHT

In 2009 formuleerde de stuurgroep 'Herziening stelsel kosten Koninklijk Huis' onder leiding van dr. G. Zalm uitgangspunten voor een transparant stelsel van te ramen en verantwoorden uitgaven die samenhangen met de uitoefening van het koningschap. Deze uitgangspunten liggen aan de basis van de huidige opzet van begrotingshoofdstuk I, de begroting van de Koning. Op grond van de uitgangspunten die de stuurgroep formuleerde worden de uitgaven die zijn gerelateerd aan het Koningschap verantwoord op begrotingshoofdstuk I, met uitzondering van uitgaven voor beveiliging, staatsbezoeken en instandhouding van paleizen. Deze uitgaven worden verantwoord op de begrotingen van de betrokken ministeries. Dit geheel wordt aangeduid als het stelsel van te ramen en verantwoorden uitgaven die samenhangen met de uitoefening van het koningschap. Het stelsel wordt gehanteerd met ingang van begrotingsjaar 2010.

Tijdens de afgelopen behandelingen van begrotingshoofdstuk I in de Tweede Kamer hebben verschillende partijen vragen gesteld over de uitgaven op deze begroting en over de transparantie van het stelsel – vaak naar aanleiding van een debat over een specifiek onderwerp. Tijdens de begrotingsbehandeling op 4 december 2013 zegde de minister-president een evaluatie toe van de bij begrotingshoofdstuk I gehanteerde systematiek. Hij gaf daar bij aan dat de evaluatie zou moeten plaatsvinden bij de verantwoording van de begroting over 2014. Op dat moment zou er vijf jaar ervaring zijn opgedaan met het nieuwe stelsel. Naar aanleiding van vragen over belastingvrijdom van uitkeringsgerechtigde leden van het Koninklijk Huis zegde de minister-president destijds ook toe dat de redenering ten aanzien van de belastingvrijdom hierbij zou worden betrokken.[1]

Naar aanleiding van deze toezeggingen gaf de minister-president opdracht aan dhr. Geert van Maanen en dhr. Marcel van Gastel van ABDTOPConsult om een onderzoek uit te voeren bestaande uit twee componenten:

1) Het evalueren van het stelsel van te ramen en verantwoorden uitgaven die samenhangen met de uitoefening van het koningschap, inclusief de transparantie daarvan.

In dit deel van het onderzoek worden de uitgangspunten geëvalueerd die ten grondslag liggen aan het huidige stelsel van te ramen en verantwoorden uitgaven die samenhangen met de uitoefening van het koningschap, met als doel na te gaan in hoeverre dit stelsel voorziet in een transparante begrotingssystematiek.

Centrale vragen daarbij zijn:

- ***a. In welke mate zijn de uitgangspunten uit het rapport Zalm voor een transparant stelsel van te ramen en verantwoorden uitgaven die samenhangen met de uitoefening van het koningschap de afgelopen vijf jaar toegepast?***
- ***b. In hoeverre zijn de uitgangspunten van het rapport Zalm nog actueel en in welke mate voorziet het huidige stelsel in een transparante begrotingssystematiek? Zijn aanpassingen noodzakelijk? Zo ja, welke?***

De beantwoording van deze vragen zal resulteren in conclusies en aanbevelingen.

[1] Handelingen Tweede Kamer, 2013-2014, 32-7, Begroting Algemene Zaken

2) *Het uiteenzetten van de rationale van de belastingvrijdom en de hoogte van de grondwettelijke uitkeringen.*

Het doel van dit onderdeel van het onderzoek is het uiteenzetten van de rationale en voor- en nadelen van de belastingvrijdom van uitkeringsgerechtigde leden van het Koninklijk Huis en de rationale van de hoogte van (de A- en B-component van) de grondwettelijke uitkeringen, zoals bepaald in de Wet financieel statuut van het Koninklijk Huis (WFSKH). Hiertoe zal onder meer een overzicht worden opgesteld dat deze onderwerpen in een historisch perspectief plaatst. Op basis van deze analyse kan de minister-president zich vervolgens een oordeel vormen over de materie en de Tweede Kamer hierover informeren.

De onderzoeksopdracht is in zijn geheel te lezen in bijlage 1.

2 REIKWIJDTE VAN HET ONDERZOEK, WERKWIJZE EN OPBOUW VAN HET RAPPORT

De onderzoeksopdracht spreekt van een breed onderzoek, waarbij de transparantie van het stelsel op integrale wijze wordt bezien. Naast begrotingshoofdstuk I worden ook andere hoofdstukken van de rijksbegroting in de evaluatie betrokken die uitgaven bevatten die gerelateerd zijn aan het koningschap. Het gaat om de begrotingen van de ministeries van Veiligheid en Justitie, Buitenlandse Zaken, Defensie, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (inclusief de begroting voor Wonen en Rijksdienst). Ook de verantwoording en controle wordt betrokken in de evaluatie. Het eerste, evaluatieve deel van het onderzoek richt zich niet op de inhoud van de WFSKH. Het tweede deel van het onderzoek heeft wel raakvlakken met de WFSKH. Deze wet bepaalt onder meer de hoogte van de grondwettelijke uitkeringen en de manier waarop deze worden geïndexeerd. Andere regelingen, zoals de vliegregeling, zijn niet betrokken bij de evaluatie.

Het onderzoek vond plaats in de periode november 2014 tot en met mei 2015. In deze periode zijn, naast het rapport van de stuurgroep Zalm, alle stukken bestudeerd die te maken hebben met de opstelling, goedkeuring en verantwoording van begrotingshoofdstuk I. Voor het tweede deel van het onderzoek zijn tal van historische bronnen geraadpleegd. Om de evaluatievragen uit het eerste deel van het onderzoek te kunnen beantwoorden zijn daarnaast gesprekken gevoerd met leden van de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal, vertegenwoordigers van Hoge Colleges van Staat zoals de Raad van State en de Algemene Rekenkamer, leden van de hofhouding, secretarissen-generaal van betrokken ministeries en de Auditdienst Rijk.

De opbouw van dit rapport volgt de structuur van de opdracht. Hoofdstukken 3 tot en met 6 gaan over de eerste component van het onderzoek, de evaluatie van het stelsel. De tweede component van het onderzoek komt aan de orde in hoofdstukken 7 tot en met 11.

DEEL I

Deel I van dit rapport betreft de evaluatie van het stelsel van te ramen en verantwoorden uitgaven die samenhangen met de uitoefening van het koningschap. Hoofdstuk 3 bevat een korte uiteenzetting van de huidige opzet van het stelsel. In hoofdstuk 4 en 5 staan de bevindingen uit de analyse van de relevante begrotingsstukken van de afgelopen jaren en uit de gevoerde gesprekken. Dit deel van het onderzoek wordt in hoofdstuk 6 afgerond met conclusies en aanbevelingen.

3 STUURGROEP ZALM EN VORMGEVING VAN HET HUIDIGE STELSEL

De wijze waarop wordt omgegaan met het ramen en verantwoorden van de uitgaven die samenhangen met de uitoefening van het koningschap is in de loop der jaren veranderd. Tot de jaren zeventig van de vorige eeuw kreeg de Koning een jaarlijks bedrag waar alle kosten uit moesten worden betaald en dat naar eigen inzicht besteed kon worden.

Vanaf het begin van de jaren zeventig kreeg de Koning een aparte uitkering als honorering. Daarnaast werd aan de Koning een bedrag uitgekeerd voor functionele uitgaven die niet gedeclareerd hoefden te worden. In hoofdstuk 9 wordt hierop nader ingegaan. Een derde component bestond uit te declareren kosten die werden verantwoord op de direct betrokken begrotingshoofdstukken en vielen daarmee onder de ministeriële verantwoordelijkheid van de desbetreffende ministers.[2]

Op deze werkwijze met betrekking tot het ramen en verantwoorden van uitgaven samenhangend met de uitoefening van het koningschap ontstond in de loop der jaren kritiek. Verantwoording van uitgaven op verschillende begrotingen leidde tot een gebrek aan overzicht. Met het oog op deze kritiek – en ter uitvoering van een in november 2004 daarover ingediende motie – werd vanaf het jaarverslag over 2004 een bijlage opgenomen bij begrotingshoofdstuk I. Het doel van de bijlage '*Overige uitgaven in andere begrotingen*' was om een integraal verantwoordingsoverzicht te presenteren.

De Algemene Rekenkamer plaatste bij de controle van het jaarverslag over 2007 kanttekeningen bij deze bijlage. Een eerste bezwaar betrof het feit dat de gegevens in de bijlage niet door de Auditdienst werden gecontroleerd. Ten tweede was de Algemene Rekenkamer van mening dat er onduidelijkheid bestond over de manier waarop de uitgaven werden verantwoord. Door de ministeries werden verschillende interpretaties gehanteerd bij het bepalen of uitgaven al dan niet samenhingen met het koningschap. De conclusie van de Algemene Rekenkamer was dat er nadere bezinning nodig was op de status van de bijlage en de totstandkoming ervan.

Mede naar aanleiding van deze conclusies van de Algemene Rekenkamer werd in 2008 de stuurgroep 'Herziening stelsel kosten Koninklijk Huis' ingesteld. De stuurgroep kreeg tot opdracht om, met inachtneming van artikel 41 van de Grondwet, voorstellen te doen voor een transparant stelsel van te ramen en verantwoorden uitgaven die samenhangen met de uitoefening van het koningschap. De voorstellen moesten aansluiten bij de bestaande begrotings- en verantwoordingssystematiek en mochten niet leiden tot omvangrijke administratieve processen binnen de betrokken ministeries.

---

[2] Zie hiervoor ook hoofdstuk 8. Het betrof destijds de ministeries van Binnenlandse Zaken , Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en Verkeer en Waterstaat.

De stuurgroep adviseerde om de volgende uitgangspunten te hanteren:

1. *Eenduidig en integraal.* Dit impliceerde dat de uitgaven die samenhangen met de uitoefening van het koningschap werden samengebracht op één begroting. Dit bleef begrotingshoofdstuk I. Daarvoor bleef de minister-president de ministeriële verantwoordelijkheid dragen.

2. *De positie van de Koning als staatshoofd is maatgevend.* Dit betekende dat de begroting de uitgaven zou gaan bevatten ten behoeve van de constitutionele Koning als staatshoofd.

3. *Analoge behandeling van de uitgaven binnen de totale rijksbegroting.* Deze benadering hield in dat vergelijkbare uitgaven, die binnen het totaal van de rijksbegroting voorkomen, op eenzelfde manier binnen de afzonderlijke begrotingen worden verwerkt. Met andere woorden de vraag of een uitgave in begrotingshoofdstuk I moest worden opgenomen of juist niet, diende identiek te worden beantwoord aan de wijze waarop een uitgave werd toegedeeld bij andere begrotingen. Dit betrof de uitgaven voor beveiliging, staatsbezoeken en instandhouding van paleizen.

Deze uitgangspunten vormen de basis voor het huidige stelsel van te ramen en verantwoorden uitgaven die samenhangen met de uitoefening van het koningschap. In dat stelsel worden de uitkering aan de Koning en alle functionele uitgaven geraamd en verantwoord op begrotingshoofdstuk I, met uitzondering van drie componenten: uitgaven voor beveiliging, uitgaven voor staatsbezoeken en uitgaven voor instandhouding van monumenten/paleizen.

Begrotingshoofdstuk I kent sindsdien een onderverdeling in drie artikelen:

1. Grondwettelijke uitkering aan de leden van het Koninklijk Huis
2. Functionele uitgaven van de Koning
3. Doorbelaste uitgaven van andere begrotingen

De uitgaven voor beveiliging worden verantwoord op begrotingshoofdstuk VI en X (Veiligheid en Justitie en Defensie voor de persoonsbeveiliging), de uitgaven voor staatsbezoeken op begrotingshoofdstuk V (Buitenlandse Zaken) en de uitgaven voor instandhouding van monumenten/paleizen op begrotingshoofdstuk XVIII (Wonen en Rijksdienst, dit betreft ook de fysieke beveiliging van deze gebouwen).

Het opstellen, goedkeuren en verantwoorden van begrotingshoofdstuk I volgt de reguliere begrotingscyclus en is onderworpen aan de gebruikelijke controle van de Auditdienst Rijk en toezicht door de Algemene Rekenkamer. De Staten-Generaal behandelt begrotingshoofdstuk I tegelijk met de begroting van het ministerie van Algemene Zaken.

4 BEVINDINGEN UIT DE ANALYSE VAN BEHANDELINGEN VAN BEGROTINGSHOOFDSTUK I IN HET PARLEMENT

In dit hoofdstuk worden de bevindingen opgesomd uit de analyse van de stukken uit de periode 2010-2014 met betrekking tot het opstellen, goedkeuren en verantwoorden van begrotingshoofdstuk I en de andere begrotingshoofdstukken waarop uitgaven worden geraamd en verantwoord die samenhangen met de uitoefening van het koningschap. Daaronder vallen onder meer de opgestelde begrotingen, jaarverslagen, rapporten van de Auditdienst Rijk en de Algemene Rekenkamer, handelingen van de Kamerdebatten en ingediende moties en amendementen.

Geen discussie over toepassing van de uitgangspunten en/of over het stelsel

Uit de analyse komt naar voren dat er in de afgelopen jaren geen vragen of discussies zijn geweest in het Parlement over de inrichting van het stelsel zelf.

De Auditdienst Rijk (en de voorganger hiervan) en de Algemene Rekenkamer oordeelden in de geanalyseerde periode dat de jaarverslagen over begrotingshoofdstuk I werden opgesteld in overeenstemming met de Comptabiliteitswet 2001 en de daaruit voortvloeiende regelgeving, en dat de financiële overzichten uit de jaarverslagen een getrouw beeld gaven van de begrotingsuitvoering.

In de Tweede Kamer concentreert de jaarlijkse begrotingsbehandeling zich op één of twee specifieke inhoudelijke onderwerpen. In de afgelopen jaren waren dat bijvoorbeeld de WFSKH, de hoogte van de uitkeringen en de belastingvrijstelling, vliegreizen, de vakantiewoning en de verbouwing van paleizen. Delen van het debat gaan derhalve soms over uitgaven die worden geraamd en verantwoord op andere begrotingshoofdstukken en die vallen onder de budgettaire verantwoordelijkheid van andere bewindspersonen dan de minister-president.

Wel verzoeken om meer informatie

Bij veel van de onderwerpen die bijzondere aandacht krijgen tijdens de behandeling van begroting en jaarverslag wordt door leden van de Tweede Kamer verzocht om meer (gedetailleerde) informatie. Moties die bij de begrotingsbehandelingen werden ingediend betreffen veelal verzoeken om aanvullende informatie.[3] Bij de begrotingsbehandeling van de begroting 2011 is de motie Heijnen/Van Raak aangenomen waarin werd gevraagd om een visie over modern koningschap.[4] Bij de begrotingsbehandeling van de begroting 2012 zijn de moties Recourt/Van Raak aangenomen, waarin gevraagd werd de financiering van de privévluchten van het Koninklijk Huis af te bouwen en waarin werd gevraagd inzicht te geven in de concrete criteria bij fiscale vrijstellingen.[5] Bij de begrotingsbehandeling van de begroting 2013 is de motie Thieme aangenomen waarin gevraagd werd om nadere informatie over het faunabeheer. Die informatie is vanaf de begroting 2014 opgenomen in de toelichting bij begrotingshoofdstuk I.[6]

---

[3] Bij de behandeling van de jaarverslagen van begrotingshoofdstuk I werden in de bestudeerde periode geen moties ingediend.

[4] Kamerstukken II 2010-2012, 32 500 I, nr. 4

[5] Kamerstukken II 2011-2012, 33 000 III, nr. 6 en 7

[6] Kamerstukken II 2012-2013, 33 400 I, nr. 6

Naast verzoeken om aanvullende informatie komt in debatten veelvuldig de vraag aan de orde welke uitgaven te kenschetsen zijn als publieke uitgaven en welke als privé-uitgaven.

Begrotingen en jaarverslagen van begrotingshoofdstuk I werden in de geanalyseerde periode niet apart behandeld in de Eerste Kamer.

5 BEVINDINGEN NAAR AANLEIDING VAN DE GEVOERDE GESPREKKEN

Er zijn gesprekken gevoerd met leden van de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal, vertegenwoordigers van Hoge Colleges van Staat zoals de Raad van State en de Algemene Rekenkamer, leden van de hofhouding, secretarissen-generaal van betrokken ministeries en de Auditdienst Rijk.

De gevoerde gesprekken waren open van karakter, waarbij de centrale vragen uit het evaluatieve deel van dit onderzoek leidend waren;

a. In welke mate zijn de uitgangspunten uit het rapport Zalm voor een transparant stelsel van te ramen en verantwoorden uitgaven die samenhangen met de uitoefening van het koningschap de afgelopen vijf jaar toegepast?
b. In hoeverre zijn de uitgangspunten van het rapport Zalm nog actueel en in welke mate voorziet het huidige stelsel in een transparante begrotingssystematiek? Zijn aanpassingen noodzakelijk? Zo ja, welke?

Algemene tevredenheid over de toepassing van de uitgangspunten

Uit de gesprekken kwam naar voren dat gesprekspartners van mening zijn dat de drie uitgangspunten die door de stuurgroep Zalm zijn geïntroduceerd over het algemeen goed zijn toegepast.

Op dit vlak is wel één aandachtspunt naar voren gebracht. Dat betreft de uitgaven voor de Groene Draeck die nu zijn ondergebracht op artikel 2 van begrotingshoofdstuk I. Daar horen zij eigenlijk niet meer thuis. De Groene Draeck is in 1957 als geschenk aan toenmalig kroonprinses Beatrix verbonden aan de voormalige drager van de kroon en kan derhalve niet worden gezien als functionele uitgave van de huidige kroondrager, de Koning.

Uitgangspunten zijn nog actueel en het nieuwe stelsel was een aanzienlijke verbetering

De drie uitgangspunten worden nog altijd breed onderschreven. Veel gesprekspartners gaven aan dat het stelsel dat vijf jaar geleden op basis van de drie uitgangspunten werd gevormd een aanzienlijke verbetering was ten opzichte van de manier waarop uitgaven destijds werden begroot en verantwoord. Het samenbrengen van uitgaven samenhangend met de uitoefening van het koningschap op de drie artikelen in begrotingshoofdstuk I geeft - zoals destijds beoogd - transparanter zicht op de totale uitgaven verbonden met de uitoefening van het koningschap en maakt het ook beter mogelijk om meerjarige ontwikkelingen te volgen in de ramingen en uitgaven van bepaalde onderdelen.

Verdere stappen zijn wenselijk, met name op het vlak van het integrale overzicht

Een veelgehoord kritiekpunt gaat over de toegankelijkheid van uitgavenposten die op andere begrotingshoofdstukken worden verantwoord. Veel gesprekspartners geven aan dat het een flinke zoektocht vergt om die uitgaven te vinden. Soms hangt dat samen met de relatief beperkte omvang van deze uitgaven op het geheel van de betrokken begrotingen. Een voorbeeld is de post voor onderhoud van paleizen.

De geringe toegankelijkheid maakt het lastig om een integraal overzicht te krijgen van alle uitgaven die samenhangen met de uitoefening van het koningschap. Ten aanzien het uitgangspunt *'Eenduidig en integraal'* is derhalve nog een stap te zetten.

Er is behoefte aan informatie over zaken die niet zijn opgenomen in het stelsel

Uit de gesprekken wordt ook duidelijk dat er behoefte is aan meer transparantie over onderwerpen en activiteiten die horen bij het constitutionele koningschap maar die niet in begrotingshoofdstuk I zijn opgenomen. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de stichtingen waarin de vermogensbestanddelen zitten die dienstbaar zijn aan de uitoefening van de koninklijke functie.[7]

En meer algemeen: behoefte aan proactieve communicatie en ruimhartige toelichtingen

Veel gesprekspartners geven aan dat zij toelichtingen bij uitgavenposten vaak erg mager vinden. Voorbeelden zijn de uitgaven aan staatsbezoeken en onderhoud van paleizen. In veel gesprekken werd gevraagd om meer context en meer uitvoerige toelichtingen bij (mutaties op) begrotingsposten. Daarbij wordt door sommigen aangegeven dat het ministerie van Algemene Zaken op dit vlak een meer proactieve houding zou kunnen innemen.

Gesprekspartners geven aan dat het uitgangspunt van de stuurgroep Zalm *'eenduidig en integraal'* een andere invulling zou moeten krijgen. Er is behoefte aan context en toelichting ten behoeve van een integraal beeld. De thans gehanteerde richtlijnen waarbij alle departementen uitgaven binnen de departementale begroting op eenzelfde manier toelichten geeft, gegeven de relatief beperkte omvang van de betreffende uitgavenposten die samenhangen met uitoefening van het koningschap, te weinig informatie.

Overigens wordt in gesprekken breed onderkend dat de bijzondere positie van de Koning enige terughoudendheid vergt en dat het privédomein van de Koning niet in het geding kan zijn. Ook is er breed begrip voor het feit dat informatie soms niet verstrekt kan worden, bijvoorbeeld wanneer openbaarmaking veiligheidsrisico's met zich meebrengt. In die gevallen wordt wel gevraagd om heldere communicatie over de achtergronden van het niet verstrekken van bepaalde informatie.

In dit kader kwamen in enkele gesprekken ook thema's aan de orde als openbaarmaking van overheidsdata en ontsluiting van financiële en niet-financiële gegevens als open data.[8] Rond deze thema's werd door gesprekspartners aangegeven dat ook hier geldt dat de minister-president en de Koning steeds de afweging zouden moeten maken tussen wenselijkheid van openbaarmaking en het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de Koning.[9]

---

[7] Zie artikel 40 van de Grondwet

[8] Open data bij de overheid zijn data die:
- uit publieke middelen bekostigd en gegenereerd zijn bij of voor de uitvoering van een publieke taak;
- openbaar zijn;
- vrij van auteursrechten zijn of andere rechten van derden.
- computer-leesbaar zijn en voldoen bij voorkeur aan de 'open standaarden' (geen pdf, wel xml of csv)voor hergebruik beschikbaar zijn zonder beperkingen, zoals kosten of verplichte registratie

[9] Zie brief minister-president, Kamerstukken II 2010-2011 32791 'Visie op het Koningschap'

6 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN: STELSEL IS EEN STAP VOORUIT MAAR DE TOEGANKELIJKHEID EN INTEGRALITEIT KUNNEN NOG VERBETEREN

Uit de analyse van stukken en uit de gevoerde gesprekken kunnen drie conclusies worden getrokken.

1. ***De uitgangspunten die ten grondslag liggen aan het huidige stelsel van te ramen en verantwoorden uitgaven die samenhangen met de uitoefening van het koningschap zijn de afgelopen vijf jaar correct toegepast. Alleen de uitgaven die samenhangen met de Groene Draeck horen conform deze uitgangspunten niet meer thuis in artikel 2 van begrotingshoofdstuk I.***

2. ***De gehanteerde uitgangspunten zijn nog altijd actueel. Toepassing ervan heeft geleid tot een stelsel dat breed wordt beschouwd als belangrijke stap vooruit in het transparant begroten en verantwoorden van uitgaven die samenhangen met uitoefening van het koningschap.***

3. ***De beoogde transparantie is niet in alle opzichten gerealiseerd. Verdere verbeteringen zijn wenselijk:***
   - ***de vindbaarheid van uitgaven op andere hoofdstukken dan begrotingshoofdstuk I kan beter met het oog op een integrale informatievoorziening,***
   - ***er is behoefte aan informatie over zaken die niet binnen het huidige stelsel vallen,***
   - ***en uitgaven kunnen proactiever en uitvoeriger worden toegelicht.***

Deze conclusies leiden tot vier aanbevelingen.

Aanbeveling 1: Breng de uitgaven ten behoeve van de Groene Draeck over naar begrotingshoofdstuk X, Defensie

Uitgaven voor de Groene Draeck werden, conform het uitgangspunt dat de positie van de Koning maatgevend is, verantwoord op artikel 2 van begrotingshoofdstuk I. Na de troonwisseling had dit gewijzigd moeten worden, omdat deze uitgaven niet meer samenhangen met het Koningschap. Geadviseerd wordt om de uitgaven per begrotingsjaar 2016 te ramen en verantwoorden op de begroting van het ministerie van Defensie. De Groene Draeck is in 1957 door de Nederlandse bevolking aan toenmalig kroonprinses Beatrix geschonken. Toen is ook afgesproken dat het onderhoud en de exploitatie van de Groene Draeck ten laste komt van de Staat en wordt uitgevoerd door het Marinebedrijf van Defensie, een onderdeel van het Ministerie van Defensie.

Aanbeveling 2: Maak een extracomptabele bijlage bij begrotingshoofdstuk I met alle uitgaven die worden verantwoord op andere begrotingshoofdstukken

Deze bijlage geeft een overzichtelijk en integraal beeld van alle uitgaven die niet zijn opgenomen in begrotingshoofdstuk I maar die wel samenhangen met de uitoefening van het koningschap. Het gaat dan om begrotingshoofdstuk VI en X (Veiligheid en Justitie en Defensie voor de persoonsbeveiliging), begrotingshoofdstuk V (Buitenlandse Zaken, staatsbezoeken) en begrotingshoofdstuk XVIII (Wonen en Rijksdienst, instandhouding van monumenten/paleizen inclusief de fysieke beveiliging van deze gebouwen).

De bijlage is louter bedoeld om een integraal overzicht te verschaffen en doet niets af aan de bestaande budgettaire verantwoordelijkheden van de betrokken ministers. In bijlage 2 is een voorstel opgenomen voor de vormgeving van een extracomptabele bijlage.

Een bijkomend voordeel is dat de bijlage de specifieke verantwoordelijkheid van het ministerie van Algemene Zaken voor de communicatie ten aanzien van het Koninklijk Huis beter tot uitdrukking komt. De bijlage sluit ook aan bij de staande praktijk dat alle onderwerpen gerelateerd aan het koningschap in de praktijk aan de orde komen bij de behandeling van begrotingshoofdstuk I.

Ten aanzien van de uitgaven voor beveiliging wordt geadviseerd om ook in de extracomptabele bijlage de nu huidige beleidslijn te handhaven. Dat betekent dat in de bijlage alleen kort wordt aangegeven dat over de uitgaven voor beveiliging geen cijfers en nadere toelichting worden verstrekt.

Aanbeveling 3: Zet het jaaroverzicht van het Koninklijk Huis intensiever in

Voor onderwerpen en activiteiten waarvoor behoefte aan (extra) informatie bestaat en die volgens de begrotingssystematiek niet in de begrotingsstukken staat, wordt aanbevolen het jaaroverzicht van het Koninklijk Huis actiever in te zetten. Los van de begroting en jaarverslag van begrotingshoofdstuk I verschijnt sinds 2011 een jaaroverzicht van het Koninklijk Huis. Dit jaaroverzicht geeft een overzicht van activiteiten van leden van het Koninklijk Huis. Het jaaroverzicht maakt geen onderdeel uit van de formele verantwoordingsstukken die op basis van de Comptabiliteitswet worden aangeboden aan de Staten-Generaal. In het jaaroverzicht kan jaarlijks thematisch nader worden ingegaan op onderdelen die niet direct raken aan het begrotingsproces van begrotingshoofdstuk I, maar waarover wel informatiebehoefte bestaat. Voorbeelden van thema's zijn de stichtingen waarin de vermogensbestanddelen zitten die dienstbaar zijn aan de Koninklijke functie en bedrijfsvoeringaspecten van de hofhouding. Onderwerpen kunnen in hun context worden toegelicht. Deze aanpak kan ook bijdragen aan een zekere demystificatie.

Aanbeveling 4: Verstrek meer contextinformatie en meer gedetailleerde toelichtingen bij uitgaven die samenhangen met de uitoefening van het koningschap

Aanbevolen wordt om met ingang van begrotingsjaar 2016 meer uitvoerige toelichtende teksten te maken bij de verschillende posten. Dat geldt in ieder geval voor de posten die niet worden verantwoord op begrotingshoofdstuk I, maar ook de toelichting op begrotingshoofdstuk I kan op onderdelen worden uitgebreid. De toelichtingen zouden waar relevant ook meer actief in kunnen spelen op de actualiteit. Dit vergt een extra inspanning van de betrokken ministeries om meer dan nu contextuele toelichting te geven op uitgaven die een relatie hebben met de uitoefening van het koningschap en de bijzondere positie van de Koning.

Informatie en toelichtingen op andere begrotingshoofdstukken dan hoofdstuk I dienen identiek te zijn aan de informatie en toelichtingen in de voorgestelde extracomptabele bijlage.

Het is van belang dat het ministerie van AZ de regie voert op het proces van totstandkoming van deze toelichtingen. Dit kan door een overleg 'budgethouders koningszaken' in te richten die de taak krijgt de toelichtende teksten van begroting en verantwoording adequaat op elkaar af te stemmen. Dit geldt ook voor posten die conform de gehanteerde systematiek geen onderdeel uitmaken van het stelsel van te ramen en verantwoorden uitgaven, zoals de subsidie Kroondomein op de begroting van het ministerie van Economische Zaken.

DEEL II

Hoofdstuk 7 tot en met 11 vormen het tweede deel van dit rapport. In deze hoofdstukken liggen de volgende vragen voor:

1. Wat is de rationale van de belastingvrijdom van uitkeringsgerechtigde leden van het Koninklijk Huis en wat zijn de voor- en nadelen hiervan?

2. Wat is de rationale van de hoogte van de grondwettelijke uitkeringen aan de uitkeringsgerechtigde leden van het Koninklijk Huis (de A- en B component) en in hoeverre houdt dit verband met de belastingvrijdom?

Beantwoording van deze vragen resulteert onder meer in een overzicht op basis van de wetsgeschiedenis en daaraan gerelateerde bronnen.[10]

[10] Citaten zijn cursief weergegeven. Kamerstukken zijn te vinden op statengeneraal.digitaal.nl en overheid.nl

7 WETSGESCHIEDENIS INZAKE HET INKOMEN VAN DE KONING EN DE BELASTINGVRIJDOM VAN 1814 TOT 1972

Wat het inkomen van de Kroon en de belastingvrijdom betreft, is op hoofdlijnen de volgende ontwikkeling te schetsen. Aanvankelijk vermeldden de grondwetten zelf de bedragen van het inkomen van de Koning. Het inkomen heeft lange tijd bestaan uit een geldbedrag, belastingvrijdom en de beschikking over zomer- en winterverblijven (met een gemaximeerd bedrag voor onderhoud). Daarnaast bestond het inkomen van 1848 tot 1972 uit de inkomsten uit het Kroondomeinen.[11] Ook directe familieleden ontvingen een geldbedrag, in eerste instantie waren dit alleen de Prins van Oranje en de weduwe van de Koning. Een samenvattend systematisch overzicht van het inkomen is opgenomen in bijlage 3.

In de eerste Grondwet van het Koninkrijk der Nederlanden is het fundament gelegd voor de hoogte van de uitkeringen en de belastingvrijdom van de Koning en zijn directe familie.[12] Deze Grondwet was voorbereid door een Commissie tot samenstelling der Grondwet van 1814 (o.a. Lampsins, Repelaer, Röell, Van Maanen, Humalda en Gijsbert Karel Van Hogendorp). Deze Commissie volgde de Schets van Van Hogendorp als leidraad. Bij de totstandkoming van deze Schets heeft het inkomen van de Koning volgens de Grondwet van het Koninkrijk Holland 1806 als referentie gediend.[13] Die Grondwet kende geen belastingvrijdom voor de Koning. Van Hogendorp was van oordeel dat het wenselijk was dat ook de toekomstige Koning belasting zou moeten betalen en dat er geen belastingvrijdom zou moeten zijn en de Prins was daarmee akkoord gegaan.[14] In de commissie wenste Lampsins het belastingprivilege echter terug, hij wees erop dat de stadhouders dit ook hadden gehad.[15] Van Hogendorp heeft deze wens mee teruggenomen naar de Prins en de commissie. Dit heeft uiteindelijk geleid tot de tekst van de belastingvrijdom zoals deze in artikel 15 van de Grondwet van 1814 is opgenomen: *"De Soevereine Vorst en de prinsen van den Huize genieten vrijdom van alle personele lasten en beschreven middelen met uitzondering van de verponding. Gebouwen tot derzelver gebruik en bewoning bestemd, blijven ontheven van alle reële lasten. Gene exemptien van consumptieve middelen zullen door Hen noch Hunne Hofhouding genoten worden."* Dit was ten opzichte van het belastingprivilege voor de stadhouders een inperking aangezien de Koning en de prinsen in principe wel verponding - zeg maar grondbelasting/onroerende zaakbelasting - en consumptieve belastingen zoals tol, accijnzen en dergelijke waren verschuldigd.[16]

---

[11] Het inkomen uit de domeinen, door de wet van den 26sten Augustus 1822 afgestaan, en in 1848 door Koning *Willem II* tot kroondomeinen aan den Staat teruggegeven.

[12] Bron: http://www.denederlandsegrondwet.nl

[13] Op basis van de Grondwet 1806 bestond het jaarlijks inkomen van Koning Lodewijk Napoleon uit f 2 miljoen naast een domein bestaande uit twee paleizen in Den Haag respectievelijk in het Haagse bos en Domein Soestdijk. Uit het Domein van de Kroon kwam jaarlijks f 250.000 ten goede aan de Koningin.

[14] In de "oorspronkelijke " Schets stond, volgens de aanhaling van Van Hogendorp, art. 9: De Koning draagt mede in alle de *gemeene* lasten." In de Schets, die bij de Commissie heeft gediend: "De Soevereine Vorst draagt mede in alle de *gewon*e lasten."

[15] De stadhouders speelden een prominente rol in de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden van 1588 tot 1795. De auteur Van Dalhuizen meent dat men destijds de fiscale behandeling van de stadhouder tijdens de republiek als uitgangspunt voor de belastingvrijdom heeft genomen. De stadhouder was vrijgesteld van alle ,,imposten en schattingen", behalve van de verponding op zijn huizen en landerijen. J. Dalhuizen: „De Kroon en de vrijdom van personele lasten". Weekblad voor Fiscaal Recht 21 oktober 1965, nr. 4773.

[16] Rekening houdend met de bezwaren van de verschillende leden van de Grondwetscommissie kwam in de versie die op 5 januari 1814 werd besproken: ... het mede dragen door de Soevereine Vorst in alle gewone reële en consumptieve lasten."Men vond dit niet voldoende duidelijk uitgedrukt. Daarom heeft Van Hogendorp zich gewend tot

Van Hogendorp heeft over de hoogte van het inkomen het volgende in de Schets opgenomen: *"De Koning trekt jaarlijks uit de gereedste penningen van 's Lands kas een miljoen guldens, om den luister van de kroon op te houden."* [17]

Uiteindelijk is dit in de Grondwet 1814 uitgemond in een inkomen uit de Staatskas voor de Souvereine Vorst van f 1,5 mln, ter beschikking gestelde zomer- en winterverblijven en de genoemde vrijstelling van personele lasten voor de directe familie. De Grondwet werd op 29 maart 1814 door 474 verzamelde notabelen van Nederland goedgekeurd. Van 1815 tot 1840 bedroeg het inkomen uit de Staatskas f 2,4 mln in plaats van f 1,5 mln in verband met de vereniging met de Zuidelijke Nederlanden (het latere België).[18]

In maart 1848 bleek koning Willem II bereid tot het wijzigen van de Grondwet. Het ontwerp van de Staatscommissie onder leiding van Thorbecke, die de Grondwetsherziening moet voorbereiden, vormde de basis van de regeringsvoorstellen. Bij de totstandkoming van de Grondwet van 1848 ontstond tijdens de parlementaire behandeling discussie over de hoogte van het inkomen en over het aantal voor de belastingvrijdom in aanmerking komende personen.[19] Uiteindelijk leidde dit ertoe dat naast het inkomen uit het Kroondomein, het inkomen uit de Staatskas voor koning Willem II werd bepaald op f 1 mln en een beperking van de belastingvrijdom tot de Koning en de prins van Oranje. De belastingvrijdom had betrekking op alle personele lasten.[20] Bij de troonsbestijging van koning Willem III in 1849 alsmede van koningin Wilhelmina in 1891 werd het inkomen uit de Staatskas vastgesteld op f 600.000.[21]

Canneman van het ministerie van Financiën die de uiteindelijke tekst voor art. 15 GW heeft geschreven. Daarmee ging men akkoord en zo ontstond art. 15 GW 1814.

[17] De Schets is door Van Hogendorp aan de Koning voorgelegd, die daarop op 19 december 1813 aan hem schreef: "bij restitutie van de domeinen of schikking dienaangaande is een zo aanzienlijke somme (bedoeld werd: f 1 mln) niet nodig; f 5 à 600.00 zouden voldoende zijn." Art. 9 van de Schets: "De Koning trekt jaarlijks uit de gereedste penningen van 's Lands kas een miljoen guldens, om den luister van de kroon op te houden. " Overigens toonde Van Hogendorp zich later kritisch in zijn brieven en gedenkschriften, zo schreef hij *"Ik kan niet nalaten op te merken hoe ruim de Prins en zijn Huis door de Natie bedeeld zijn."*

[18] Volgens het verhaal van Raepsaet stelde men in de Commissie van 1815 vooraf twee vragen: "Of het inkomen der Kroon eens voor altoos, en of het door de Grondwet zou worden bepaald? Na een bevestigend antwoord op beide punten, werd de voorzitter gelast, de meening des Konings over de hoegrootheid van het inkomen te vernemen. Dan toen Z.M., zoo als de voorzitter in eene volgende zitting berigtte, zich niet rondelijk wilde uitlaten, stelde van Hogendorp voor, den Koning f 2.4000.000 toe te leggen; hetgeen, na verslag eener tot onderzoek benoemde commissie werd besloten."Journal des séances, 1. C.p. 68, 98, 114. Vergel. De redevoering van den Minister van Justitie in de zitting der Tweede Kamer v. 19 August. 1822, Stc. 1822 n. 200.

[19] Over de hoogte van het inkomen zijn vele – sterk uiteenlopende - reacties uit den lande gekomen. De commissie van rapporteurs uit de Tweede Kamer meende dat de staatskas een inkomen van een miljoen niet kon opbrengen, daarom is toegevoegd dat bij een volgende troonsbeklimming het inkomen opnieuw zou worden geregeld. Het inkomen bedroeg naast het inkomen uit de domeinen, jaarlijks f 1 miljoen voor koning Willem II. De regering had aanvankelijk niets gewijzigd in de vrijdom van personele lasten voor de prinsen en prinsessen. Vanuit de kamer werd toen opgemerkt: "Vele leden zien voor het uitstrekken van den vrijdom van alle personele lasten tot de prinsen en prinsessen van 's Konings Huis geen voldoende reden. Indien het al, wegens het bijzonder en meer verheven standpunt, waarop de Prins van Oranje geplaatst is, in aanmerking komt, om deze van personele lasten vrij te stellen, dan schijnt het toch minder noodzakelijk om ook de overige prinsen en prinsessen die niet in zulk eene nauwe betrekking tot den Staat geplaatst zijn, een privilege op het stuk van belastingen te verlenen." De regering heeft hierop geantwoord dat zij "zich zal onthouden van alle tegenspraak of ontwikkeling van beschouwingen omtrent deze bedenkingen, vermits zij genegen is daarin tegemoet te komen". Zo is in de Grondwet 1848 de vrijdom beperkt tot de Koning en de prins van Oranje.

[20] Omtrent de betekenis van het begrip "vrij van alle personele lasten" gaf de regering indertijd als toelichting: "met uitzondering van de grondbelasting, alle directe belastingen die vooraf beschreven en volgens vaste cohieren ingevorderd worden, waarop belastingen op inkomen dus zijn begrepen. " Handelingen II 1848 1, blz 535.

[21] Om de hoogte van het inkomen in de context van die tijd te plaatsen, het volgende ter informatie. In 1850 was de omvang van de rijksbegroting 70 miljoen gulden. Een minister verdiende 12.000 gulden per jaar, een tweede klerk 400 tot 700 gulden per jaar. Bron: Van thesorier tot thesaurier-generaal, blz. 286 en 287. Hoogstaangeslagenen van de drie directe belastingen in Nederland betaalden in 1850 gemiddeld 2155 gulden (gemiddelde van de toptien per

De Grondwet van 1922 stelde vanwege de opgetreden inflatie het inkomen uit de Staatskas vast op f 1 200 000. Daarvoor was het inkomen onvoldoende om de kosten van de hofhouding te dragen, het verschil werd vrij moeiteloos bijgepast uit het inkomen uit particulier vermogen. Door het verlies aan inkomsten uit vermogen na 1918 kon dat moeilijk meer worden gerealiseerd.[22] In de Tweede Kamer bestond over de mate van de verhoging van het inkomen geen overeenstemming. Troelstra stelde de "quaestie", op welken voet de luister en de "staat" van de Kroon moet worden gesteld.[23] Het voorstel tot verhoging van het inkomen van de Kroon werd door de Tweede Kamer aangenomen met 59 stemmen voor en 31 tegen. Een voorstel uit de Tweede Kamer om de vrijstelling van personele lasten te schrappen, werd verworpen. Van de Koning en van de andere leden van het Koninklijk Huis werd verwacht dat zij hun hoge functie en positie zouden bekleden met een passende staat. Daartoe zou moeten dienen het inkomen dat zij uit de staatskas ontvingen en ook het inkomen uit hun vermogen. Zouden van hen "personele lasten" worden geheven, dan zou hieraan afbreuk worden gedaan, zo luidde de redenering.[24]

Bij de grondwetsherziening van 1938 werd, in verband met de door de koopkrachtveranderingen noodzakelijke aanpassingen van het inkomen van de Kroon, gepoogd hiervoor een soepeler systeem te vinden dan de procedure van grondwetsherziening. De in de Grondwet genoemde bedragen zouden voortaan bij de wet kunnen worden gewijzigd, zij het dat deze wet zou moeten worden aangenomen met twee derden van het aantal leden waaruit elk der Kamers bestaat. Ook vond een uitbreiding van de kring van gerechtigden plaats, Prins Bernard kreeg een inkomen van f 200.000, tegelijkertijd werd het inkomen van Koningin Wilhelmina verlaagd met f 200.000. De belastingvrijdom van personele lasten was vanaf 1938 van toepassing voor de Koning en de leden van het Koninklijk Huis, genoemd in de artikelen 26, 28 en 29 van de Grondwet.[25]

Van deze bevoegdheid om het inkomen der Kroon bij de wet te wijzigen is gebruik gemaakt in 1952 (van f 1 tot 1,5 mln) en in 1961 vanwege inflatie (van f 1,5 naar 2,5 mln).

Afsluitend kan worden geconcludeerd dat in de periode 1814 tot 1972 het inkomen van de Kroon uit verschillende componenten bestond, namelijk een geldbedrag, belastingvrijdom, de beschikking over zomer- en winterverblijven (met een gemaximeerd bedrag voor onderhoud) en - van 1848 tot 1972 - ook uit de inkomsten uit de Kroondomeinen. De geldbedragen uit de Staatskas zijn verschillende keren aangepast. De vrijstelling van personele lasten is in deze periode niet gewijzigd. Wel is de kring van personen voor wie de vrijstelling gold, verschillende keren aangepast.

---

provincie). Bron: Fiscaal beleid in Nederland van 1800 tot na 2000, blz. 52, Ferdinand A.M. Grapperhaus, 1997, Kluwer. Naar verluid, moest de hoogstaangeslagen Nederlander in 1861 ruim 17.000 gulden aan personele belastingen betalen. Dit was Prins Frederik, een oom van Koning Willem III. Deze oom had een geschat vermogen van ongeveer f 30 miljoen. Bron: J.A. Fray, De duizend rijken in 1861, WFR 1962/439.

[22] Bron: Geschiedenis van de Thesaurie, twee eeuwen Thesaurie en thesauriers van het Huis Oranje-Nassau, 1775-1975, Bernard Woelderink, 2010, blz. 169. In tijden van tegenspoed (jaren 30) bleken én de koningin én haar moeder én haar dochter bereid om af te zien van een tiende deel van het grondwettelijk inkomen ten voordele van de Staat. Al met al hebben de leden van het Koninklijk Huis gedurende deze periode samen meer dan f 1 mln als het ware ingeleverd, ter ondersteuning van de zorgelijke situatie van de staatsfinanciën. Blz. 179 en 180.

[23] Handelingen Tweede Kamer 1921/22, blz. 401, 399. 10 november 1921 *Voorstel van verandering van het 1ste t/m IXde en XIde hoofdstuk en de additionele Artikelen der Grondwet.* Kamerstuk 451.

[24] Kamerstukken II 1968/69, 10 173, nr. 1, rapport commissie Simons, paragraaf 4.

[25] In casu Prins Hendrik, Koningin Wilhelmina na de troonsafstand in 1948, Prinses Juliana en Prins Bernhard en vanaf 1948 Prinses Beatrix en Prins Claus.

8 Overgang naar een nieuw stelsel

8.1 Uitgangspunten nieuwe financiële opzet

Bij de indiening op 23 juli 1966 van het voorstel voor aanpassing van de grondwettelijke bedragen stelde de regering voor het inkomen van de Koningin te verhogen tot f 5,2 mln.[26] De verhoging van de grondwettelijke bedragen was allereerst noodzakelijk door een aanzienlijke stijging van de personeelslasten; gevolg van een normalisering van de rechtspositie van het Hofpersoneel. Daarnaast had zich ook een stijging van de overige uitgaven voorgedaan, onder andere als gevolg van meer staatsbezoeken en de opgetreden inflatie. In de memorie van toelichting werd dan ook de vraag gesteld of de opzet van de Grondwet sinds 1938 in het licht van de ontwikkelingen op het gebied van lonen en prijzen nog wel toereikend was. Het voorstel is gelet op de commotie die erover in de samenleving ontstond, niet direct in behandeling gekomen.[27] In haar brief van 10 oktober 1966 heeft de regering meegedeeld van mening te blijven dat de bedragen dringend verhoging behoeven maar in afwachting van het advies van de Raad van State over de interpretatie van de Grondwet in deze kwestie niet aan te dringen op een spoedige behandeling van het voorstel.[28] Pas na de brief van 11 juni 1968[29] van de regering – inmiddels kabinet De Jong - aan de Tweede Kamer werd de parlementaire behandeling van het voorstel voortgezet. Het uiteindelijk aangenomen wetsvoorstel heeft de grondwettelijke bedragen vastgelegd voor de periode 1966 tot en met 1970.[30]

In de genoemde brief van 11 juni 1968 heeft de regering meegedeeld vanuit welke concrete uitgangspunten zij een nieuwe opzet van de financiële verhouding tussen het Rijk en het Koninklijk Huis wilde realiseren. De in deze brief geformuleerde uitgangspunten zouden uiteindelijk leiden tot een geheel andere opzet van de financiële verhouding tussen Rijk en het Koninklijk Huis per 1972.

---

[26] Wetsvoorstel 8683, Wijziging van de bedragen vastgesteld in de artikelen 22, 23 en 26, eerste lid, van de Grondwet, ingediend op 23 juli 1966 en leidend tot de Wet van 27 november 1968, Stb 646.

[27] De Minister van Financiën, dr. A. Vondeling, realiseerde zich wel dat een verdubbeling van het bedrag de publieke opinie, die sinds de Irene-kwestie ten opzichte van het Koninklijk Huis op drift was geraakt, "sterk zou schokken"...Vondeling heeft kritiek op zijn plannen toegeschreven aan de "fabels"die de pers over de rijkdom van de koningin heeft verspreid. Er zijn destijds veel wilde verhalen gepubliceerd over het vermogen van de koningin, die als "de rijkste vrouw van Nederland" werd voorgesteld, dan wel van Europa als "de rijkste vrouw ter wereld". Bron: H.A. van Wijnen De Kroon kan geen kwaad doen, blz. 155, 156.
Tijdens de algemene politieke en financiële beschouwingen over de Rijksbegroting 1967 gaf het PvdA-kamerlid Nederhorst als voornaamste bezwaren aan dat de Kamer over de omvang van het personeel niets te zeggen heeft, terwijl indirect de volledige kosten van dit personeel ten laste van de schatkist komen en er sprake is van belastingvrijdom. Bron: Handelingen Tweede Kamer, 11 en 13 oktober 1966.

[28] Kamerstukken II 1965/66, 8683, nr 4. Brief van 10 oktober 1966 van Minister-President Cals.

[29] Kamerstukken II 1965/66, 8683, nr 5.

[30] Wet van 27 november 1968, Stb. 646.

Deze nieuwe opzet vanaf 1972 zag er uiteindelijk als volgt uit:

1. Functionele kosten die samenhangen met het Koningschap komen voortaan ten laste van de rijksbegroting en vallen daarmee onder ministeriële verantwoordelijkheid;
2. De bedragen van het inkomen worden niet langer door wijziging van de Grondwet zelf geregeld maar door delegatie in de Grondwet aan de wetgever. Dit werd de Wet financieel statuut van het Koninklijk Huis (WFSKH);
3. De WFSKH voorziet in uitkeringen, bestaande uit een inkomensbestanddeel en een bestanddeel voor niet-declarabele kosten (personeel en materiële functionele kosten). Voor deze uitkeringen geldt een automatische aanpassing aan de loon- en prijsontwikkeling. Ook regelt de WFSKH de terbeschikkingstelling van paleizen. Tegelijkertijd is het inkomen uit het Kroondomein vervallen;
4. De Grondwet beperkt de belastingvrijdom, de belastingvrijdom heeft niet langer betrekking op het privévermogen en privé-inkomen. Dat betekent dat er voortaan bijvoorbeeld vermogensbelasting en inkomstenbelasting over eventueel aandelenbezit verschuldigd is.

8.2 ADVIES COMMISSIE BELASTINGVRIJDOM

De belastingvrijdom had destijds betrekking op de inkomstenbelasting, de vermogensbelasting, de personele belasting, de successie- en schenkingsrechten, alsmede de motorrijtuigenbelasting.[31] De regering verzocht in december 1967 aan een commissie van drie personen advies uit te brengen over de vraag of de in de Grondwet neergelegde regeling van vrijdom van personele lasten ongewijzigd diende te worden gehandhaafd. De commissie bestond uit prof. mr. D. Simons (voorzitter), prof. Mr. J. van der Hoeven en drs. J.W. de Pous. De commissie belastingvrijdom Koninklijk Huis – ook wel commissie Simons genoemd – heeft op 22 april 1969 rapport uitgebracht.[32]

In haar rapport wijst de commissie Simons op de historische motivering van de belastingvrijdom. Daarnaast wijst de commissie Simons op de praktische betekenis van de belastingvrijdom: *"In het verleden verschaften het vermogen van de Koning en de hieraan verbonden inkomsten de mogelijkheid om zo nodig, naast hetgeen hiertoe reeds van staatswege beschikbaar werd gesteld in de vorm van een jaarlijkse uitkering en van paleizen, de uitgaven aan de uitoefening van de monarchale functies verbonden te dekken..Het is niet ondoelmatig de Koning vrij te stellen van belastingplicht..Indien men uitgaat van deze praktische betekenis van de belastingvrijdom die een integrerend deel van de gehele financiële regeling uitmaakt, dan is het niet juist deze vrijdom te beschouwen als een privilege in de zin van een persoonlijke bevoordeling of van een bij wege van gunst verleende vrijstelling van een overigens algemeen geldende regel."*

De commissie Simons concludeert dan ook dat voor handhaving van de belastingvrijdom een beroep kan worden gedaan op zijn historische aanvaarding en op zijn nuttigheid voor de vervulling van de Koninklijke functies. De commissie heeft echter gemeend het vraagstuk ook te moeten benaderen uit een ander gezichtspunt, te weten het treffen van voor een passende uitoefening van het koningschap bevredigende financiële regeling. De commissie komt tot de slotsom dat zowel voor handhaving als voor gedeeltelijke afschaffing van de belastingvrijdom belangrijke argumenten kunnen worden aangevoerd.

---

[31] Kamerstukken II 1965/66, 8683, nr. 9, blz. 4.

[32] Kamerstukken II 1968/69, 10 173, nr. 1.

"Ten advieze overgaande meent zij te moeten aanbevelen de belastingvrijdom te handhaven daar, waar zij nuttig en geboden is voor een goede uitoefening van de monarchale functies en haar voor het overige te doen vervallen. Wel zal bij gedeeltelijke opheffing van de belastingvrijdom een aantal specifieke bepalingen en uitzonderingen ten behoeve van de uitoefening van de monarchale functies noodzakelijk en verantwoord zijn. Daar, waar de uitoefening van de monarchale functies een situatie schept, die wezenlijk verschilt van die welke voor de andere belastingplichtigen bestaat, zou toepassing van een gelijk fiscaal regime neerkomen op het scheppen van een ongerechtvaardigde situatie. Zo goed als gelijke gevallen gelijk dienen te worden behandeld, verdienen ongelijke gevallen ongelijke behandeling."

Gelet hierop komt de commissie tot de volgende conclusies.

Voor de uitkeringen uit 's Rijks kas zou naar haar mening de belastingvrijdom gehandhaafd moeten blijven. De commissie zegt hierover: *"Het zou weinig zinvol zijn, indien van deze grondwettelijke uitkeringen belasting zou worden geheven, omdat daarmede met de ene hand zou worden genomen wat met de andere hand is gegeven, hetgeen ertoe zou leiden dat de uitkeringen belangrijk hoger zouden moeten worden gesteld. Bovendien zou hierbij uit het oog worden verloren, dat deze uitkeringen voor een zeer belangrijk deel geen inkomen zijn, doch slechts een vergoeding voor die aan de Koninklijke functie en staat verbonden kosten, die zich niet voor een rechtstreekse dekking ten laste van de rijksbegroting lenen. Hierbij zij eraan herinnerd, dat het privéleven van de Koning, meer dan dat van ieder ander, met het staatsbelang ten nauwste is verweven en in het algemeen niet gescheiden kan worden gezien van de Koninklijke waardigheid. Dit betekent, dat voor een regerend Vorst en zijn Huis een volledige scheiding tussen de functionele kosten van het koningschap en uitgaven in de meer particuliere sfeer niet op verantwoorde wijze is te maken. De uitgaven tot het voeren van een zekere staat, welke in de grondwettelijke uitkering zijn begrepen, zijn inherent aan de functie van de Drager van de Kroon... Het bedrag van deze kosten zou van jaar tot jaar sterk kunnen verschillen, terwijl het vaststellen van de belasting zou moeten geschieden volgens thans niet geformuleerde en ook moeilijk te formuleren criteria; de belastingwetgeving bevat geen normen die hiervoor zijn geschreven."*[33]

"Voor het privé-inkomen en het privévermogen adviseert de commissie tot opheffing van de belastingvrijdom, mits rekening wordt gehouden met de betekenis, welke beide bezitten voor de functies van de monarchie. Zo dient voor de bepaling van het belastbare privé-inkomen buiten beschouwing te blijven het genot van het wonen in de ter beschikking of overigens voor de te voeren staat dienende paleizen enz. " " Ook zijn aan een aantal vermogensbestanddelen publieke aspecten verbonden. Het publieke karakter van dit privévermogen spreekt zeer duidelijk voorzover het bestaat uit voorwerpen en zaken zoals meubelen, motorvoertuigen, sommige onroerende goederen enz., die geen inkomen in geld opleveren, ja die integendeel zelfs belangrijke uitgaven kunnen vergen, doch die inherent zijn aan de vervulling van het hoge ambt. Het zou niet juist zijn dit deel van het vermogen aan de heffing van vermogensbelasting te onderwerpen."

Naar de commissie meent, zou het raadzaam zijn het geërfde vermogen van de opvolger op de troon niet aan te tasten door de heffing van successierecht. Het vermogen vormt volgens de commissie een bron van privé-inkomsten ter dekking van incidentele uitgaven. Daarnaast wijst de commissie erop dat de Koningin en leden van haar Huis niet beschikken over geldelijk inkomen verschaffende vermogens van zeer grote hoogte.

---

[33] De citaten uit het rapport zijn afkomstig uit de paragrafen 5, 10, 8, 9, 7, 11, 8 respectievelijk 12.

" Bij de vraag of van het door het erfrecht verminderde privévermogen[34] successiebelasting ware te heffen, dient naar het oordeel van de commissie in aanmerking te worden genomen de bijzondere functie welke dit vermogen heeft te vervullen als bron van privé-inkomsten ter dekking van incidentele uitgaven, uitgaande boven de normale lasten aan het koningschap verbonden. Naar de commissie meent, zou het daarop raadzaam zijn dat overblijvende vermogen van de opvolger op de troon niet aan te tasten door de heffing van successierecht. Zij adviseert verder van de heffing van successierecht uit te zonderen die bestanddelen van de verkrijging door of van personen die onder de huidige kring van vrijdomgenietenden vallen, die geheel of in hoofdzaak dienstig zouden zijn voor de uitoefening van de monarchale functies."

[34] Toelichting auteurs: bedoeld wordt dat bijvoorbeeld bij het overlijden van Koningin Juliana haar vermogen op grond van het erfrecht verdeeld wordt over haar echtgenoot en vier dochters.

9 TOTSTANDKOMING NIEUWE FINANCIËLE OPZET

9.1 VERANDERINGEN IN DE GRONDWET VOOR DE BEPALINGEN VAN HET INKOMEN VAN DE KROON

Zoals beschreven in de eerdergenoemde brief van 11 juni 1968 wilde de regering een nieuwe opzet van de financiële verhouding tussen het Rijk en het Koninklijk Huis realiseren. Daartoe heeft de regering niet alleen advies gevraagd over de belastingvrijdom maar ook over de grondwetsartikelen betreffende het inkomen der Kroon aan de Staatscommissie voor herziening van de Grondwet. Dit is allereerst uitgemond in de Grondwetswijziging die, zoals gebruikelijk, in twee "lezingen" heeft plaatsgevonden.[35] De regering heeft in haar voorstel voor de grondwetsherziening de voorstellen van de Staatscommissie voor herziening van de Grondwet en de commissie belastingvrijdom vrijwel geheel overgenomen. De staatscommissie stelt het volgende voor.[36] In de Grondwet wordt bepaald dat de Koning jaarlijks uit 's Rijks kas een uitkering ontvangt naar regels bij de wet te stellen. Deze wet dient tevens te bepalen, aan welke andere leden van het Koninklijk Huis een uitkering wordt toegekend, en deze uitkeringen te regelen. Voor wat de belastingvrijdom van leden van het Koninklijk Huis betreft, komen de voorstellen van de Staatscommissie overeen met die van de Commissie Belastingvrijdom Koninklijk Huis. Dat betekende met name dat de belastingvrijdom niet langer betrekking zou hebben op het privévermogen en privé-inkomen.

Daarmee werd artikel 22 van de Grondwet geheel herzien en luidt deze met ingang van 1972 als volgt (met ingang van 1983 betreft het artikel 40 van de Grondwet):

1. De Koning ontvangt jaarlijks ten laste van het Rijk uitkeringen naar regels bij de wet te stellen. Deze wet bepaalt aan welke andere leden van het Koninklijk Huis uitkeringen ten laste van het Rijk worden toegekend en regelt deze uitkeringen.

2. De door hen ontvangen uitkeringen ten laste van het Rijk, alsmede de vermogensbestanddelen welke dienstbaar zijn aan de uitoefening van hun functie, zijn vrij van persoonlijke belastingen. Voorts is hetgeen de Koning of de vermoedelijke erfgenaam van de Kroon krachtens erfrecht of door schenking verkrijgt van een lid van het Koninklijk Huis vrij van de rechten van successie, overgang en schenking. Verdere vrijdom van belasting kan bij de wet worden verleend.

3. De Kamers der Staten-Generaal kunnen ontwerpen van in de vorige leden bedoelde wetten alleen aannemen met ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen.

---

[35] Wetsvoorstel 10 683, Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake uitkeringen aan en belastingvrijdom voor de Koning en andere leden van het Koninklijk Huis, ingediend op 4 juni 1970 en leidende tot de Wet van 10 december 1970, Stb. 571. De tweede lezing heeft plaatsgevonden in Kamerstukken II 11 303 Verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake uitkeringen aan en belastingvrijdom voor de Koning en andere leden van het Koninklijk Huis, ingediend op 11 mei 1971 en leidend tot de Wet van 10 februari 1972, Stb. 103.

[36] Het advies van de Staatscommissie is op 19 september 1969 uitgebracht en opgenomen in haar in oktober 1969 gepubliceerde Tweede rapport. De staatscommissie heeft in het rapport het voorstel van de commissie belastingvrijdom geïncorporeerd. Het betreft het op 22 april 1969 door de Commissie belastingvrijdom Koninklijk Huis (prof. mr. D. Simons (voorzitter), prof. mr. J. van der Hoeven en drs. J.W. de Pous) aan de Minister-President uitgebrachte rapport. Dit rapport is bij brief d.d. 18 juni 1969 (zitting 1968-1969-10173 nr. 1) van de Minister-President aan de Voorzitter van de Tweede Kamer voor publicatie vrijgegeven en is voorts als bijlage in het Tweede rapport van de Staatscommissie opgenomen.

Bij deze grondwetswijziging werden in de memorie van toelichting tevens de lijnen uitgezet voor het opstellen van de WFSKH. De regering gaf aan dat "*De uitgaven, die duidelijk inherent zijn te achten aan de specifieke uitoefening van het koningschap worden ten laste van de betrokken hoofdstukken der rijksbegroting gebracht.*" Deze uitgaven werden declarabele functionele uitgaven genoemd. Hierbij werd een onderscheid gemaakt tussen personele en materiële functionele uitgaven. De uitgaven van het personeel konden worden gedeclareerd bij het Rijk op de daarvoor aangewezen begrotingen. Dit betekende in de praktijk dat personeelsleden die vielen onder het Staldepartement (verantwoordelijk voor dienstauto's, paarden, rijtuigen, etc.) als onderdeel van de Dienst van het Koninklijk Huis ten laste van de begroting van het toenmalige Verkeer en Waterstaat konden worden gebracht. De personeelsleden die betrokken waren bij het onderhoud en het beheer van de gebouwen en terreinen onder aansturing van de intendanten, konden ten laste worden gebracht van de begroting van het toenmalige Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. De materiële functionele uitgaven, zoals onderhoud gebouwen en parken, verlichting en verwarming, vervoermiddelen, bureaukosten, etc., konden eveneens op declaratiebasis ten laste van de daarvoor meest aangewezen begrotingshoofdstukken van de rijksbegroting worden gebracht, zijnde Verkeer en Waterstaat, Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en Binnenlandse Zaken.

Een uitzondering op dit uitgangspunt werd gemaakt voor de salariskosten van degenen die hun instructie van de Koning ontvangen dus leden van de directe staf alsmede degenen, die in de onmiddellijke omgeving van de Koning verkeren en van wie het dienstverband zich grotendeels in de familiesfeer voltrekt alsmede voor de daarmee verband houdende materiële kosten. Of zoals de regering het destijds formuleerde: "*Er zijn materiële kosten die een indirect gevolg zijn van de Koninklijke functie. Zo moet de Koningin - mutatis mutandis geldt dit voor andere leden van het Koninklijk Huis - een groter en kostbaarder opzet van haar huishouding hebben en een andere levensstandaard volgen dan zonder die verbinding met de Koninklijke functie het geval zou zijn. Deze extra kosten worden ook gemaakt voor het niveau van ontvangsten en diners, kleding, geschenken e.d.*" Daarnaast ging het hier ook om een veelheid van kleine uitgaven waarvan het declareren ondoelmatig en kostbaar zou zijn. De in de WFSKH vast te leggen uitkeringen zouden voorzien in een post voor deze uitgaven. Daarmee zouden deze kosten rechtstreeks ten laste van de Koning dienen te blijven.

Bij de parlementaire behandeling van dit voorstel tot de wijziging van de Grondwet in 1970 is vooral aandacht besteed aan de belastingvrijdom. Wat de belastingvrijdom betreft, stelden sommige leden van de Tweede Kamer in het voorlopig verslag van 17 september 1970 dat het niet onredelijk zou zijn een onbelaste onkostenvergoeding en een belast honorarium te geven.[37] Ook een aantal andere leden voelde daarvoor. In de memorie van antwoord van 12 oktober 1970 stelt de regering dat het voorstel met betrekking tot de fiscale aspecten doorzichtig en hanteerbaar is.[38] Splitsing van de uitkering in een belast deel en een onbelast deel zou volgens de regering toch een zeker kunstmatig karakter hebben. Een aantal leden van de Tweede Kamer heeft gevraagd wat onder vermogensbestanddelen dienstbaar aan de functie valt. Sommige leden konden zich niet vinden in de gedachte van de regering dat voor de gewenste financiële onafhankelijkheid van de Koning vermogensbezit van betekenis moet worden geacht. De regering verwachtte niet, aldus de memorie van antwoord, dat zich in de praktijk moeilijkheden zouden voordoen bij het bepalen welke vermogensbestanddelen buiten de belastingheffing moeten blijven. De mondelinge behandeling in de Tweede Kamer heeft

[37] Kamerstukken II 10 683, nr. 4. Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake uitkeringen aan en belastingvrijdom voor de Koning en andere leden van het Koninklijk Huis.

[38] Kamerstukken II 10 683, nr. 5. Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake uitkeringen aan en belastingvrijdom voor de Koning en andere leden van het Koninklijk Huis.

plaatsgevonden op 27 en 28 oktober 1970.[39] De regering oordeelt dat geen inkomstenbelasting van de grondwettelijke uitkeringen dient te worden geheven. Dit omdat ook naar haar mening een duidelijke scheiding tussen de functionele kosten van het koningschap en uitgaven in de meer particuliere sfeer voor de Koning en zijn Huis niet op verantwoorde wijze is te maken. Bij het koningschap zijn het functionele en het persoonlijke aspect niet te scheiden.

In de opzet van de nieuwe regeling kan de vrijstelling voor de grondwettelijke uitkeringen en de vorenbedoelde functionele vermogensbestanddelen uitsluitend betrekking hebben op de inkomstenbelasting, de vermogensbelasting, de rechten van successie, overgang en schenking, alsmede, zolang de personele belasting nog bestaat, op deze belasting. Bij de beoordeling van de vraag of en in hoeverre de bestaande vrijstelling van successierecht gehandhaafd dient te worden, gaat de regering ervan uit, dat voor de gewenste financiële onafhankelijkheid van de Koning vermogensbezit van betekenis is en dat daarom zoveel mogelijk dient te worden voorkomen dat het vermogen van de Koning bij vererving door het heffen van belasting wordt aangetast. Dit is met name van belang nu aldus de regering destijds, zomin thans als in de nabije toekomst de Drager van de Kroon beschikt over een zeer hoog vermogen. Dit uitgangspunt leidt er naar het oordeel van de regering toe, dat voor het successierecht een ruimere vrijstelling behoort te gelden dan voor de vermogensbelasting. Anders dan bij de vermogensbelasting tast immers het successierecht - en hetzelfde geldt ook voor het schenkingsrecht en het recht van overgang - het vermogen aan. Ook acht de regering het raadzaam de grondwettelijke regeling van de belastingvrijdom af te ronden met de door de commissie voorgestelde bepaling dat verdere vrijdom van belasting bij de wet kan worden verleend. Een dergelijke bepaling is niet van actueel belang, aangezien de regering bij de bestaande belastingwetgeving geen enkel geval voor ogen staat, waarin van deze bepaling gebruik zou dienen te worden gemaakt. Zij acht deze bepaling uitsluitend van belang ten aanzien van thans nog niet bestaande belastingen.[40]

Sinds 1972 betalen alle leden van het Koninklijk Huis – thans: de Koning, de Koningin en hun drie kinderen, de voormalige Koningin, prins Constantijn en prinses Laurentien, prinses Margriet en Pieter van Vollenhoven - net als elke andere inwoner van Nederland belasting over hun aanwezige privé-inkomen en privévermogen. De belastingvrijdom die voortvloeit uit artikel 40 van de Grondwet is sindsdien niet gewijzigd. De belastingvrijdom is beperkt tot de uitkeringen die de Koning, de vermoedelijke opvolger en de Koning die afstand heeft gedaan van het koningschap alsmede hun eventuele echtgenoten op grond van de WFSKH ontvangen. Als argument geldt hetgeen de commissie Simons in 1969 als volgt formuleerde: "Het privéleven van de Koning is meer dan van ieder ander met het staatsbelang ten nauwste verweven en kan in het algemeen niet gescheiden worden van de Koninklijke waardigheid". Daarnaast geldt voor de Koning, de vermoedelijke opvolger en de Koning die afstand heeft gedaan van het koningschap alsmede hun eventuele echtgenoten een vrijstelling van belasting ter zake van vermogensbestanddelen die dienstbaar zijn aan de uitoefening van hun functie.[41]

---

[39] Handelingen II 27 en 28 oktober 1970. Kamerstukken II 10 683, nr. 3. Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake uitkeringen aan en belastingvrijdom voor de Koning en andere leden van het Koninklijk Huis.

[40] Passage ontleend aan blz. 7 en 8 van Kamerstukken II 10 683, nr. 3. Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake uitkeringen aan en belastingvrijdom voor de Koning en andere leden van het Koninklijk Huis.

[41] In grondwettelijke zin behoort tot de grondwettelijke uitkeringen ook de ter beschikking stelling van paleizen en woon- en werkverblijven evenals het jachtrecht op de Staatsdomeinen. Dit is eveneens vastgelegd in de WFSKH (artikel 4 respectievelijk 6 van de WFSKH).

Voorts geldt een vrijstelling van schenk- en erfbelasting voor datgene wat de Koning of zijn vermoedelijke opvolger krachtens erfrecht of door schenking verkrijgt van een lid van het Koninklijk Huis. Alle andere leden van het Koninklijk Huis zijn schenk- en erfbelasting verschuldigd net als iedere andere inwoner van Nederland. Zo waren na het overlijden van Prinses Juliana en Prins Bernard drie van de vier dochters erfbelasting verschuldigd over hun erfenis, alleen voor toenmalig Koningin Beatrix gold de vrijstelling.

Voor de volledigheid kan worden opgemerkt dat er ook enkele vrijstellingen in de indirecte belastingen van toepassing zijn, waaraan verder geen aandacht wordt besteed. Zo geldt een vrijstelling van de belasting op personenauto's en motorrijwielen (BPM) voor motorrijtuigen waarvoor een zogenoemd AA-kenteken is afgegeven.[42] AA-kentekens kunnen uitsluitend worden verstrekt aan leden van het Koninklijk Huis. Ook zijn er enkele vrijstellingen op douaneterrein voor staatshoofden.[43] Deze vrijstellingen vloeien voort uit de EU-regelgeving.

Wellicht ten overvloede kan worden opgemerkt dat de vrijstelling van schenkbelasting over schenkingen *door* leden van het Koninklijk Huis per 1 januari 2011 is beperkt tot schenkingen die door de uitkeringsgerechtigde leden van het Koninklijk Huis op grond van de WFSKH worden gedaan, onder de voorwaarde dat de schenking is gedaan *uit hoofde van hun functie en hoedanigheid*. Het betrof een codificatie van de reeds bestaande praktijk.[44] [45]

---

[42] De wettelijke basis van deze vrijstelling is artikel 13 van de Wet op de belasting van personenauto's en motorrijwielen 1992 juncto artikel 38, eerste lid, van de Wegenverkeerswet. De Wet op de belasting van personenauto's en motorrijwielen 1992 is per 1 januari 1993 in werking getreden. Voorheen bestond ook een vrijstelling.

[43] VERORDENING (EG) Nr. 1186/2009 VAN DE RAAD van 16 november 2009 betreffende de instelling van een communautaire regeling inzake douanevrijstellingen. Er geldt een vrijstelling in twee gevallen:
1. Als het gaat om giften die worden aangeboden aan staatshoofden (dit gaat om het eigen staatshoofd.).
2. Als het gaat om goederen die een staatshoofd en zijn vertegenwoordigers bij een officieel verblijf gebruiken of verbruiken. (Dit gaat om inkomende staatshoofden die een EU lidstaat bezoeken.)

Het gaat om vrijstelling van rechten bij invoer betreffende:
a) geschenken, ontvangen in het kader van internationale betrekkingen;
en
b) giften aangeboden aan regerende vorsten en staatshoofden.
De vrijstellingen van rechten bij invoer zijn van overeenkomstige toepassing op de omzetbelasting en de accijnzen en de verbruiksbelastingen van alcoholvrije dranken en van enkele andere producten.

[44] "Ten derde was aangekondigd dat bezien zou worden of in de fiscaliteit aanpassingen mogelijk zijn, waaronder met name de bestaande vrijstelling van het schenkingsrecht. In dat kader heeft het kabinet besloten om een beperking aan te brengen in de vrijstelling van schenkbelasting in de Successiewet 1956 voor de leden van het Koninklijk Huis, die aansluit bij de vrijstellingsbepalingen voor schenkings- en successierechten in de Grondwet (de Koning en de vermoedelijk opvolger van de Koning). Deze beperking houdt in dat onderlinge schenkingen tussen de leden van het Koninklijk Huis niet langer zijn vrijgesteld, maar onder het normale regiem vallen (behalve schenkingen aan de Koning en de vermoedelijk opvolger van de Koning). Alleen als de zogenaamde uitkeringsgerechtigde leden van het Koninklijk Huis krachtens de WFSKH een schenking doen uit hoofde van hun functie en hoedanigheid blijft de bestaande vrijstelling bestaan. De formele wijziging van de Successiewet 1956 zal te zijner tijd aan de Tweede Kamer worden aangeboden." ***Kamerstukken II*** *2009/10, 32 395 I, nr. 2, p. 3-4.*

[45] ***Kamerstukken II*** *2010/11, 32 505, nr. 3, p. 9 en 30.* De wijziging is ingevoerd bij wet van 23 december 2010 (Overige fiscale maatregelen 2011), ***Stb.*** 2010, 873.

9.2 TOTSTANDKOMING WET FINANCIEEL STATUUT VAN HET KONINKLIJK HUIS 1972

In de memorie van toelichting bij het wetsontwerp financieel statuut van het Koninklijk Huis (WFSKH) is aangegeven dat de in deze wet te regelen uitkeringen zouden bestaan uit drie bestanddelen.[46]

A. De niet-declarabele personeelskosten;
B. De niet-declarabele materiële functionele kosten;
C. Een inkomensbestanddeel[47].

De commissie belastingvrijdom had daaromtrent opgemerkt: "*Vervolgens is het redelijk en gerechtvaardigd in de grondwettelijke uitkeringen tevens op te nemen een inkomen dat in overeenstemming is met de functies, die de Drager van de Kroon en andere leden van het Koninklijk Huis vervullen.*" Het toenmalige kabinet formuleerde het als volgt: "*Bij de vaststelling van de hoogte van het inkomensbestanddeel zal men rekening moeten houden met de omstandigheid, dat de grondwettelijke uitkering aan de Koningin, zoals deze na aanvaarding van het onderhavige wetsontwerp voor de jaren 1971 en 1972 zal gelden, reeds enige vergoeding bevat van uitgaven, die ook zouden plaatsvinden, indien geen sprake zou zijn van vervulling van de Koninklijke functie. De ondergetekenden zouden zich kunnen voorstellen, dat een bedrag van f 500 000 als inkomensbestanddeel voor de Koningin, gerekend naar de omstandigheden van begin 1970, redelijk wordt geacht.*"
Daarnaast werd in de wet voorzien in een automatische aanpassing van de uitkeringen (A- en B-component) aan de loon- en prijsontwikkeling. Het inkomensbestanddeel in de uitkeringen werd gekoppeld aan de wijzigingen in het netto ambtelijk inkomen van de vicepresident van de Raad van State.

De uitkering voor de A- en B-component is ook bedoeld voor de incidentele uitgaven die van jaar op jaar kunnen wisselen en fungeert als het ware als buffer, waar in het verleden het vermogen van de Koning hiervoor moest worden aangewend. Dit heeft zich in de jaren zestig bij koningin Juliana voorgedaan. Het in paragraaf 8.2 behandelde rapport van de commissie belastingvrijdom zegt hierover het volgende:
"*Van de Koning en leden van het Koninklijk Huis wordt verwacht, dat zij in hun levenswijze mede het bijzondere van hun positie tot uitdrukking brengen. Zij dienen, ook buiten officiële gelegenheden, op ruime en voor ons land en volk waardige wijze, bezoekers en gasten, ook in de persoonlijke sfeer, te kunnen ontvangen, contacten te leggen hier en elders, de daarmee overeenstemmende gastvrijheid te betonen. Hun bijzondere positie brengt met zich, dat zij voortdurend in de publieke belangstelling staan. De Koning en de leden van zijn Huis hebben als zodanig, ook in wat bij anderen als de privésfeer wordt aangeduid, uitgaven te verrichten die in belangrijke mate uitgaan boven de elders normale. Deze factoren beïnvloeden voor een groot deel het peil van hun uitgaven. Het zou strijden met het karakter van hun positie, indien zij niet zelf over de hiertoe nodige inkomsten zouden beschikken en de bestemming daarvan zouden kunnen bepalen. Daarom moeten hun, afgezien van de overbrenging van een deel van de tegenwoordige uitgaven naar de rijksbegroting, in de eerste plaats uitkeringen worden verzekerd, waaruit zij die uitgaven zullen kunnen bestrijden. Deze uitkeringen dienen zodanig te zijn dat daaruit, ook over een langere periode gezien, alle normale lasten aan het koningschap verbonden, worden goedgemaakt.*"

---

[46] Wetsvoorstel 11 848, Regeling van het financieel statuut van het Koninklijk Huis, ingediend op 1 juni 1972 en leidend tot de Wet van 22 november 1972, Stb. 701.

[47] In de wet van 1972 werd gesproken van een A-component voor de niet-declarabele personeelskosten, een B-component voor de niet-declarabele materiële functionele kosten en een C-component voor het inkomen.

Kroondomeinen en paleizen
Tot het inkomen van de Kroon behoorde tot 1972 op grond van artikel 22 van de Grondwet het inkomen uit de domeinen. Met de wijziging van artikel 22 van de Grondwet met ingang van 1972 verviel deze inkomenscomponent, de geldelijke waarde daarvan werd meegenomen bij de vaststelling van de bepaling van de hoogte van de uitkeringen in de WFSKH. Tegelijkertijd leidde dit ertoe dat de Staat vanaf dat moment zowel eigenaar als gebruiker van dit gebied was (Staatsdomein). Het jachtrecht bleef echter voorbehouden aan de Kroondrager.

Daarnaast zijn er de Kroondomeinen 1959. Dat betreft de domeinen die door voormalig Koningin Wilhelmina in 1959 aan de Staat zijn geschonken met als doelstelling het geheel intact te houden onder het voorbehoud van vruchtgebruik door de Troonopvolger. In de schenkingsakte is bepaald dat het volledige gebruik en jachtrecht blijft voorbehouden aan de Kroondrager, waardoor de Staat slechts blooteigenaar is.[48]
Ook de regeling betreffende de paleizen werd gewijzigd. Het ter beschikking stellen van paleizen is in de WFSKH opgenomen. Daartoe behoorde toen ook het, in het kader van de nieuwe financiële verhoudingen, in 1971 door de Staat van Koningin Juliana aangekochte paleis Soestdijk.[49] De (onderhouds)kosten die met de paleizen samenhangen komen rechtstreeks ten laste van de rijksbegroting.

---

[48] Aanhangsel Handelingen 2007/08, 716. Ontvangen 19 november 2007.

[49] Paleis Het Loo is reeds lang geleden in staatshanden gekomen. Nadat Prins Willem V in 1795 met zijn gezin de wijk moest nemen naar Engeland werd Het Loo geconfisqueerd. In de periode 1807-1810 is het door Koning Lodewijk van Holland als zomerverblijf gebruikt. Na de terugkeer van het Huis Oranje Nassau bleef paleis Het Loo eigendom van de Staat. In 1815 werd het ter beschikking gesteld aan de Koning.

10 Ontwikkelingen vanaf 1972

10.1 Belastingen

In de afgelopen jaren is er in de Tweede Kamer aandacht gevraagd voor verschillende financiële aspecten rondom het Koninklijk Huis, waaronder de belastingvrijdom. Teneinde te voldoen aan de in 2010 aangenomen motie-Heijnen en Van Raak heeft de minister-president in 2011 een visie op het Koningschap aan de Tweede Kamer toegezonden.[50] In die motie werd ook gevraagd naar de visie op de fiscale vrijstellingen. Daarover is in de brief vermeld dat op dit vraagstuk uitgebreid is ingegaan bij de vaststelling van de geactualiseerde WFSKH in 2008. Dit gevolgd door een beknopte beschrijving van de fiscale vrijstellingen.

In 2011 is de motie-Recourt/Van Raak over concrete criteria bij fiscale vrijstellingen van het Koninklijk Huis ingediend. Daarvan heeft de minister-president in 2012 aangegeven: "*Deze motie kan niet worden uitgevoerd omdat er geen vermogensbestanddelen zoals in de motie genoemd zijn die niet reeds onderdeel vormen van een stichting of anderszins van eigenaar zijn veranderd. Indien op enig moment verandering in deze situatie zou optreden, is uitvoering niet verenigbaar met de wettelijke geheimhoudingsplicht ten aanzien van individuele aanslagen.*" [51]

In 2013 heeft de minister-president toegezegd de hele redenering van de belastingvrijdom mee te nemen in de evaluatie.[52] Dit naar aanleiding van het verzoek van de PvdA om de belastingvrijdom van leden van het Koninklijk Huis kritisch te bezien en om in de evaluatie nader in te gaan op de vraag waar deze nog voor nodig is (de grondslag). Bij de behandeling van de begroting 2015 is de motie Van Raak (verzoekt de regering, de fiscale vrijstellingen voor leden van het Koninklijk Huis ongedaan te maken) ingediend maar deze motie is verworpen.[53]

In de fiscale vakliteratuur mag de resterende belastingvrijdom zich niet in een grote belangstelling verheugen. Gewezen kan alleen worden op de artikelen van drs. H.J. Tijnagel, van prof. L.G.M. Stevens en van prof. dr. H. Vording. Tijnagel bespreekt in 2010 de argumenten van de commissie Simons voor de vrijstelling van (inkomsten)belasting voor deze uitkeringen.[54] Hij merkt op dat de verhoudingen thans veel zakelijker zijn en het ook gebruikelijk is om de uitgaven, ook die van representatieve aard, voor het uitoefenen van de hoogste bestuurlijke functies te declareren of om daarvoor een specifieke vergoeding te ontvangen. De commissie vermeldt dat het weinig zinvol zou zijn van de grondwettelijke uitkeringen belasting te heffen, omdat daarmee met de ene hand wordt genomen wat met de andere hand is gegeven, hetgeen ertoe zou leiden dat de uitkeringen belangrijk hoger zouden moeten worden gesteld. Met andere woorden: een netto-uitkering is praktisch. Tijnagel merkt hierover op dat dit argument ook geldt voor de beloning van nationale ambtenaren.

---

[50] Kamerstukken II 2010/11, 32 791, nr. 1, blz. 6.

[51] Kamerstukken II 2011/12, 33 000-III, nr. 7 respectievelijk Kamerstukken II 2012/13, 33 400 III, nr. 2, blz. 18.

[52] Handelingen 4 december 2013 MP: *Wat mij betreft nemen wij de hele redenering van de belastingvrijdom mee in de evaluatie die wij gaan maken. Laten wij dat afspreken. Dat voorkomt een motie. Die toezegging doe ik nu. Bij de evaluatie zullen wij dus alle voor- en nadelen van de belastingvrijdom betrekken. Ik vrees echter dat de heer Recourt al bekend is met mijn conclusie uit die evaluatie. Daarover kunnen wij dan een debat voeren.*

[53] Kamerstukken II 2014/15, 34000-I, nr. 6.

[54] Drs. H.J. Tijnagel, De belastingvrijdom voor de Kroon sinds 1848, Weekblad voor Fiscaal Recht WFR 2010/484.

Met betrekking tot het successierecht adviseert de commissie Simons een vrijstelling voor de Koning en de vermoedelijke opvolger van de troon. Tijnagel meent dat de commissie Simons hierin niet consequent redeneert, ten eerste omdat ook de commissie vindt dat alle lasten van de troon ten laste van het Rijk moeten komen en er dus geen vermogen nodig is ter dekking van uitgaven boven de normale lasten van de troon en ten tweede omdat het privévermogen wel belast wordt met inkomsten- en vermogensbelasting.

De belastingvrijdom kan door de rechter aan het gelijkheidsbeginsel worden getoetst. Hierbij wijst Tijnagel erop dat het Hof van Justitie van de Europese Unie sinds kort bevoegd is bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen over de uitleg van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Daarbij zal het Hof zich dienen af te vragen of er een noodzaak bestaat voor deze belastingvrijdom. Volgens hem blijkt dit niet uit het rapport van de commissie Simons. Aangezien er zeven staten met een monarchie als staatsvorm partij zijn bij het Verdrag van Lissabon, zal het Hof hiermee rekening dienen te houden bij zijn oordeel. Binnen een monarchie is de Koning het symbool van de nationale identiteit. Het is juist deze bijzondere en van de burgers afwijkende positie van de Koning in een monarchie, die ook in de belastingvrijdom voor de Kroon tot uiting komt en daarvoor de rechtvaardiging vormt. De auteur verwacht dan ook dat het Hof zich daaraan zal conformeren.

L.G.M. Stevens geeft in zijn Handboek Inkomstenbelasting 2001 een korte toelichting op de fiscale positie van het Koninklijk Huis en schrijft vervolgens[55]: " *..Het zou mijn voorkeur hebben voor de staatsrechtelijke Koninklijke inkomsten geen vrijstellingsbepaling toe te passen, aangezien dit het zicht op de werkelijke bruto/netto-verhoudingen onnodig versluiert. Een dergelijk afwijkende behandeling verlokt uiteraard regelmatig allerlei belastingplichtigen tot het beroep op toepassing van het gelijkheidsbeginsel. De rechtbank Zeeland-West-Brabant heeft daarover in haar uitspraak van 31 januari 2014 (uiteraard) geoordeeld dat de belastingvrijstelling voor bepaalde leden van het Koninklijk Huis niet geldt voor andere belastingplichtigen.[56] Hun situatie is feitelijk en rechtens niet vergelijkbaar met die van leden van het Koninklijk Huis. Verder oordeelt de rechtbank, onder verwijzing naar de met de vrijstelling beoogde doelen, dat er geen sprake is van een situatie waarin twee ongelijke gevallen onevenredig ongelijk worden behandeld. De belanghebbende heeft hoger beroep aangetekend.*"

H. Vording heeft zich in zijn artikel "De fiscale positie van de Koning" voornamelijk gericht op de vraag of de grondwettelijke uitkeringen aan de Koning zouden moeten worden gefiscaliseerd.[57] De auteur stelt dat een fiscalisering van deze uitkeringen aan de Koning helemaal niet symbolisch is, maar vragen oproept die niet gemakkelijk zijn te beantwoorden. Eerst zal deze uitkering fiscaal moeten worden geduid als loon of als resultaat uit overige werkzaamheden. Of de Koning "maatschappelijk gelijk kan worden gesteld" met een werknemer, is volgens de auteur een politieke, en niet een juridische vraag. Wanneer de werkzaamheid fiscaal zou moeten worden geduid als loon uit een fictieve dienstbetrekking, dan kan de inhoudingsplichtige de werkkostenregeling toepassen. Voor de werkkostenregeling worden alle vergoedingen en verstrekkingen onderworpen aan een gebruikelijkheidstoets. De vergoedingen en verstrekkingen mogen niet "*in belangrijke mate hoger zijn dan in voor het overige overeenkomstige omstandigheden gebruikelijk is*".

---

[55] Prof. dr. L.G.M. Stevens, Fiscale positie van het Koninklijk Huis, Inkomstenbelasting 2001 (Fiscale Handboeken nr. 2) 2014/2.1.29.

[56] ECLI:NL:RBZWB:2014:746 Rechtbank Zeeland-West-Brabant, 31-01-2014, AWB-13_3854. V-N 2014/19.2.5

[57] Prof. dr. H. Vording: "De fiscale positie van de Koning", Weekblad voor Fiscaal Recht, WFR 2015, nr. 588.

Voorzover dat wel het geval is, worden de vergoedingen en verstrekkingen belast als loon. Het zal moeilijk zijn in deze situatie een vergelijkingsmaatstaf te vinden. Ook als de uitkering moet worden gezien als resultaat uit overige werkzaamheden dient het gehele pakket van uitkeringen, vergoedingen en verstrekkingen te worden beoordeeld. Of in de resultaatsfeer uitgaven aftrekbaar zijn als kosten à la de winstsfeer, is afhankelijk van aard en omvang van die uitgaven. Volgens de auteur zou het belasten van de uitkeringen aan de Koning per saldo meer moeilijkheden creëren dan oplossen. Dat kan volgens hem anders zijn voor de vrijstellingen in de vermogenssfeer.

10.2 UITKERINGEN

De Wet financieel statuut van het Koninklijk Huis 1972 (WFSKH) is na inwerkingtreding twee keer gewijzigd, namelijk in 1980 en in 2008. In 1980 heeft een aanvulling plaatsgevonden na de abdicatie van Koningin Juliana.[58] In artikel 3 van de WFSKH is bepaald dat de Koning die afstand van de Kroon heeft gedaan alsmede zijn echtgenote, zolang zij lid zijn van het Koninklijk Huis, een uitkering ontvangen waarvan de hoogte in die wet wordt bepaald. Daarnaast werd een zelfstandige declaratiebevoegdheid voor Prinses Juliana behouden (dit terwijl gebruik was dat alleen de Koning kon declareren). Bij de parlementaire behandeling van de begroting Huis der Koningin 1985 (de oude benaming van begrotingshoofdstuk I thans begroting van de Koning) is gesproken over de uitkeringen aan prins Willem-Alexander met het bereiken van de leeftijd van 18 jaar in 1985. Daarbij werd een motie ingediend waarbij de hoogte van de uitkering van de vermoedelijk erfgenaam van de Kroon zou worden heroverwogen. Omdat de motie is verworpen, heeft dit niet tot wijzigingen van de WFSKH geleid.

Een tweede aanpassing van de WFSKH heeft plaatsgevonden in 2008 teneinde de wet te actualiseren en de regeling daarmee toekomstbestendiger en transparanter te maken.[59] Daarbij bleven de aan de wet ten grondslag liggende principes gehandhaafd, ook bleef de kring van uitkeringsgerechtigden ongewijzigd. Aanpassingen die voortvloeiden uit de actualisatie moesten per saldo budgettair neutraal zijn. De actualisatie bevatte de volgende hoofdelementen. Er werden uitkeringen vastgelegd voor de afgetreden Koning en voor de achterblijvende echtgenoot in het geval van een overlijden van een uitkeringsgerechtigd lid van het Koninklijk Huis. Voorheen droeg de wet op om als die situaties zich voordeden, alsdan de hoogte van de uitkering wettelijk vast te stellen. Tevens werden enkele technische aanpassingen bij artikel 1 (de uitkeringen) en artikel 2 (de uitkeringen bij overlijden) aangebracht.[60]

---

[58] Wetsvoorstel 16 183, Aanvulling van de Wet financieel statuut van het Koninklijk Huis tot regeling van de uitkeringen aan Prinses Juliana en haar echtgenoot, ingediend op 7 mei 1980 leidend tot de Wet van 2 juli 1980, Stb. 380.

[59] Wetsvoorstel 31 505, Technische aanpassing en actualisering van de Wet financieel statuut van het Koninklijk Huis, ingediend op 13 juni 2008, leidend tot de Wet van 20 november 2008, Stb. 535.

[60] Dit betrof de volgende onderwerpen bij artikel 1:
- de nominale bedragen uit 1972 werden omgezet in nominale bedragen van 2007;
- de uitgangspunten van de indexatiemechanismen werden gehandhaafd (CBS cijfers en het inkomen van de vice-president van de Raad van State) maar wel met de moderne begrippen;
- in de oude wet was sprake van een A component, die betrekking had op een vergoeding voor niet-declarabele personeelskosten, een B component, die betrekking had op een vergoeding voor niet-declarabele 'overige' materiële kosten en een C component, die het inkomensbestanddeel vormde. Deze werden vervangen door een nieuwe A-component (was oud C), het inkomensbestanddeel. En een nieuwe B-component (oud A en B samen) voor de niet declarabele kosten;
- alle uitkeringsgerechtigde leden werden expliciet in de wet opgenomen.
- er heeft een budgettair neutrale verschuiving plaatsgevonden binnen de nieuwe B-component tussen de 'gezinsleden' bij de opvolger van de koning en echtgeno(o)t(e) en de afgetreden koning en echtgeno(o)t(e);

Er werd ook een nieuw artikel 3 toegevoegd.[61] In dat artikel werd de tot dan toe gehanteerde procedure wettelijk vastgelegd dat alleen de Koning kon declareren. Het betrof hier de functionele kosten en niet de kosten die al een onderdeel uitmaakten van de uitkeringen uit de WFSKH. Tevens werd bepaald dat de Koning alleen kon declareren als er een bedrag hiervoor was geraamd op een begroting en door tussenkomst van de minister-president. Daarmee vormde het nieuwe artikel een belangrijke bijdrage aan het meer transparant maken van het stelsel van de kosten met betrekking tot het Koninklijk Huis. Daarover werd in 2008 uitgebreid in het parlement gesproken. Dit leidde tot de instelling in 2008 van de eerdergenoemde stuurgroep 'Herziening stelsel kosten Koninklijk Huis'.

Daarnaast werd artikel 4 (ter beschikking stellen van paleizen en woonverblijven) aangepast in de zin dat de oude procedurele bepaling werd vervangen door een inhoudelijke bepaling, namelijk de aanwijzing van paleis Huis ten Bosch, paleis Noordeinde en het paleis op de Dam. Voorts is voor tijdelijke situaties een 'kan' bepaling voor de Koning en voor de overige uitkeringsgerechtigde leden van het Koninklijk Huis opgenomen. Tot slot vervielen enkele oude niet meer van toepassing zijnde artikelen. De wet is in werking getreden met ingang van 1 januari 2009.

Internationale vergelijking

Indien men zou overwegen een internationale vergelijking te trekken, valt al snel op dat dit geen eenvoudige zaak is. Een globaal inzicht in de bestaande literatuur leert dat de wijze van financiering van staatshoofden afhankelijk is van de historie en traditie van een land. In 2013 is Herman Matthijs ingegaan op de kosten van de staatshoofden in negen West-Europese koninkrijken en republieken op basis van de nationale begrotingen.[62] In dat artikel wordt geconstateerd dat de Staat in al die landen woningen/paleizen vrij ter beschikking stelt aan het staatshoofd en de kosten van de beveiliging voor zijn rekening neemt. Ook wordt in het artikel ingegaan op de bedragen die vanuit de Staat ter beschikking worden gesteld aan het staatshoofd, zijn echtgenoot en andere leden van het Koninklijk Huis. De hoogte van de bedragen varieert, evenals de kosten die eruit betaald moeten worden. In het artikel wordt niet ingegaan op overige, in het buitenland soms aanzienlijke, inkomsten uit bijvoorbeeld Kroondomeinen.

- de nieuwe B-component bij de Koning werd verhoogd met € 643.000, maar dit was budgettair neutraal doordat de declarabele kosten die destijds bij BZK werden ingediend, met hetzelfde bedrag werden verlaagd.

Bij artikel 2 werd een meer inhoudelijke bepaling met concrete voorzieningen opgenomen.

[61] De tekst hiervan luidt: *Personele en materiële kosten die samenhangen met het Koningschap, niet zijnde de uitkeringen die op grond van de artikelen 1 en 2 worden verstrekt, worden bekostigd uit de begroting van het Rijk voor zover deze hiervoor een voorziening bevat en nadat de kosten door of vanwege de Koning daartoe door tussenkomst van Onze Minister-President bij Onze ministerie die het aangaat zijn gedeclareerd.*

[62] De kosten van een staatshoofd in West-Europa, Herman Matthijs, gewoon Hoogleraar openbare financiën aan de Universiteit Gent en de Vrije Universiteit Brussel, en Lid van de Belgische Hoge Raad voor Financiën. Tijdschrift voor Openbare Financiën, jaargang 45, 2013, nummer 3, blz. 143. http://wimdreesstichting.nl/page/downloads/TvOF_2013_3-4.pdf

11 SLOTBESCHOUWING

Uit het voorgaande blijkt dat er sinds de totstandkoming van de eerste Grondwet van het Koninkrijk der Nederlanden in 1814 altijd sprake is geweest van een inkomen van de Kroon uit de Staatskas en een zekere belastingvrijdom. Deze belastingvrijdom kan in eerste instantie historisch worden verklaard, ook voor de stadhouders in de Republiek der Nederlanden bestond deze al. In de loop der jaren is deze vrijdom meer op het ambt toegesneden en beperkt. Het inkomen in de eerste periode van het Koninkrijk der Nederlanden voor de Koning bedroeg circa f 1,5 mln per jaar; er is echter geen inzicht in de uitgaven die daaruit werden betaald en die later uit de rijksbegroting werden gefinancierd. In 1966 bleek dat de tot dan toe bestaande opzet niet meer voldeed. Dit heeft geleid tot een fors andere opzet van de financiële verhouding tussen het Rijk en het Koninklijk Huis die sinds 1973 van kracht is. Uitgangspunt daarbij is - nog steeds - dat het Rijk de uit het koningschap voortvloeiende lasten voor zijn rekening neemt en een inkomen verstrekt. Deze financiële verhouding is neergelegd in artikel 40 van de Grondwet, de WFSKH 1972 alsmede in de rijksbegroting. De WFSKH bepaalt de hoogte van de uitkeringen aan de Koning, zijn vermoedelijke opvolger, de voormalige Koning en eventuele echtgenoten. De uitkeringen bevatten naast een inkomensbestandddeel een lumpsum vergoeding voor de niet-declarabele kosten.

In de regeling is voorzien in een automatisch indexatiemechanisme. Dankzij de automatische aanpassing aan de loon- en prijsontwikkeling heeft de WFSKH goed gefunctioneerd. Er waren de afgelopen veertig jaar geen andere aanpassingen in de uitkeringen nodig. De hoogte van het inkomensbestanddeel werd in 1973 op f 500 000 gesteld, er rekening mee houdend dat de grondwettelijke uitkering aan de Koningin reeds enige vergoeding bevat van uitgaven, die ook zouden plaatsvinden, indien geen sprake zou zijn van vervulling van de Koninklijke functie. De bepaling van die hoogte van f 500 000 was onderdeel van een totaalpakket waar ook het vervallen van inkomsten uit domeinen en de beperking van de belastingvrijdom onderdeel van vormden. De gehele regeling, inclusief de belastingvrijdom moest, in de woorden van de commissie Simons, "*het voeren van een zekere staat die inherent is aan de functies van de drager van de Kroon mogelijk maken*". De ratio voor de specifieke regelingen voor de koning, zijn opvolger en voorganger, ligt in het unieke karakter van zijn ambt. Per definitie zijn geen andere ambten of functies zo zeer en zo permanent met de drager van het ambt verbonden als in een erfelijk koningschap. Het ambt en de persoon van de Koning zijn nauw verweven. Hierbij zij bedacht dat de functie van de Koning niet beperkt is tot staatkundige ambtshandelingen zoals het signeren van wetten. Dit wordt ook verduidelijkt in het jaaroverzicht van het Koninklijk Huis. Gevolg is dat het uitermate lastig is het privéleven van de Koning te scheiden van zijn functie.[63]

De belastingvrijdom is sinds 1973 beperkt tot de vrijstelling van belasting ter zake van de uitkeringen op grond van de WFSKH (in casu aan de Koning, de Koningin en de voormalige Koningin en eventuele echtgenoten) en ter zake van de vermogensbestanddelen die dienstbaar zijn aan de uitoefening van hun functie. Uitsluitend voor de Koning en zijn vermoedelijke opvolger is de vrijstelling van de schenkings- en successierechten – sinds 2010 schenk- en erfbelasting – over datgene dat afkomstig is van een ander lid van het Koninklijk Huis gehandhaafd.

Uit de wetshistorie wordt duidelijk dat zowel de hoogte van de uitkeringen als de belastingvrijdom altijd wel tot enige discussie hebben geleid. Daarbij wordt vaak in relatie tot de belastingvrijdom gerefereerd aan het gelijkheidsbeginsel.

[63] Kamerstukken II 2010/11, 32 791, nr. 1. Visie op het Koningschap.

Kernvraag bij een toetsing aan het gelijkheidsbeginsel is of sprake is van dezelfde gevallen en als dat niet het geval is, of sprake is van onevenredige ongelijke behandeling. Zoals gememoreerd, is sprake van een uniek karakter van het ambt. Het Koningschap is verankerd in de Grondwet. In dit verband kan worden gewezen op artikel 41 van de Grondwet.
Indien de resterende belastingvrijdom zoals deze voortvloeit uit artikel 40 van de Grondwet zou vervallen, zou dat impliceren dat de uitkeringen, en ook de verstrekkingen in natura, op grond van de WFSKH niet langer netto worden verstrekt maar bruto. Het betreft de geldelijke uitkeringen op grond van artikel 1 WFSKH, te onderscheiden in het inkomensbestanddeel enerzijds en de lumpsum vergoeding voor niet-declarabele kosten anderzijds. Daarnaast kan worden gedacht aan de ter beschikking stelling van paleizen en het jachtrecht (artikel 4 respectivelijk 6 WFSKH).

Indien de belastingvrijdom zou vervallen, moet de belastbaarheid van deze posten worden bezien evenals de vraag in welke mate er sprake zou zijn van aftrekbare kosten. Indien (gedeeltelijke) compensatie van de inkomstenbelasting gewenst zou zijn, rijst de vraag van brutering. Een eenvoudige ruwe brutering zou neerkomen op een verdubbeling van de geldelijke uitkeringen. Voor een goed onderbouwde brutering kunnen de verschillende posten echter niet over één kam worden geschoren en moet er rekening worden gehouden met kosten. Een goed onderbouwde brutering zou derhalve een analyse, en daarmee ook een zekere openheid, van de kant van de uitkeringsgerechtigden over een aantal jaren vergen. De indruk is dat ook een eenmalige brutering - *for better and for worse* – verre van eenvoudig zou zijn.

Naast de vraag van mogelijke brutering wordt de fiscale behandeling van de geldelijke uitkeringen en verstrekkingen in natura relevant. De lumpsumvergoeding zal voor een groot deel gepaard gaan met aftrekbare kosten. De fiscale regelgeving kent een eigen begrippenkader waarin bijvoorbeeld kosten van kleding en persoonlijke verzorging en de kosten van het voeren van een zekere staat (bijvoorbeeld het in dienst hebben van huispersoneel) niet aftrekbaar zijn. Het kan niet verbazen dat dit juist ook uitgaven zijn die als functioneel voor de Koninklijke staat en waardigheid worden beschouwd. Naast voor de hand liggende bijtellingen voor verstrekkingen in natura zoals privégebruik auto's en ter beschikking gestelde paleizen kan worden gedacht aan bijtelling van andere uitgaven die voor rekening van het Rijk komen maar normaal gesproken voor rekening van de belastingplichtige zelf komen, bijvoorbeeld vliegkosten. Hierbij zij ook bedacht dat de fiscale regelgeving bij uitstek niet statisch is met als gevolg dat de hoogte van de aftrekbare kosten en van de bijtellingen jaarlijks (substantieel) kan verschillen hetgeen zijn weerslag heeft op de nettobedragen.

Het is vanwege het unieke karakter van de functie heel goed mogelijk dat, ook bij een bruteringsoperatie, er zulke specifieke uitzonderingen in de fiscale regelgeving nodig zijn om rekening te houden met de specifieke situatie van de Koning en andere uitkeringsgerechtigden dat het uitgangspunt van eenzelfde fiscale behandeling als een willekeurige inwoner van Nederland weer uit het zicht verdwijnt. Daarnaast speelt er ook een meer praktisch element. De inspecteur zou de kosten moeten beoordelen op basis van de door of namens de Koning ingediende belastingaangifte. Dit kan ook leiden tot inhoudelijke discussiepunten en mogelijk zelfs gerechtelijke procedures. Het voorgaande leidt tot extra administratieve lasten voor de uitkeringsgerechtigden en extra uitvoeringslasten voor de inspecteur.

Indien de belastingvrijdom zou vervallen voor de vermogensbestanddelen die dienstbaar zijn aan de uitoefening van de functie, lijkt dat geen gevolgen te hebben aangezien deze zijn ondergebracht in stichtingen. Voor het vervallen of aanpassen van de belastingvrijdom is een wijziging van de Grondwet nodig. Deze wijziging van de Grondwet behoeft tweederde van de uitgebrachte stemmen van de Staten-Generaal in twee lezingen.

Bijlagen

1. Opdrachtformulering
2. Voorbeeld van een extracomptabele bijlage
3. Samenvattend systematisch overzicht van het inkomen

Bijlage 1: Opdrachtverlening

Opdrachtverlening 'Evaluatie begroting van de Koning en onderzoek rationale van belastingvrijdom en hoogte grondwettelijke uitkeringen'

Aanleiding

Tijdens afgelopen behandelingen van de begroting van de Koning in de Tweede Kamer hebben verschillende partijen vragen gesteld over de uitgaven op de begroting van de Koning en de transparantie van het daarmee samenhangende stelsel. De Minister-President heeft een gedegen evaluatie van de begroting van de Koning toegezegd, vijf jaar nadat de huidige opzet van deze begroting is ingevoerd. Dit om een robuuste periode te hebben om te evalueren. Dit betekent dat de evaluatie in mei 2015, na de verantwoording over de begroting 2014, aan de Kamer kan worden gepresenteerd en zo tijdig betrokken kan worden bij de voorbereiding van de begroting 2016.

Doelstelling onderzoek

Het onderzoek bestaat uit twee delen:

1) <u>Evalueren van het stelsel van te ramen en verantwoorden uitgaven die samenhangen met de uitoefening van het koningschap, inclusief de transparantie daarvan</u>

Het stelsel en de uitgangspunten die ten grondslag liggen aan het huidige stelsel van te ramen en verantwoorden uitgaven die samenhangen met de uitoefening van het koningschap worden geëvalueerd, met als doel na te gaan in hoeverre dit stelsel voorziet in een transparante begrotings-systematiek. Naast de begroting van de Koning worden hierin ook de andere begrotingshoofdstukken binnen de Rijksbegroting betrokken die uitgaven bevatten welke aan het Koninklijk Huis gerelateerd zijn.

2) <u>Uiteenzetten rationale van de belastingvrijdom en de hoogte van de grondwettelijke uitkeringen</u>

De Minister-President heeft de Tweede Kamer toegezegd de belastingvrijdom en de hoogte van de grondwettelijke uitkeringen van uitkeringsgerechtigde leden van het Koninklijk Huis te betrekken in de evaluatie. Het doel is het uiteenzetten van de rationale en voor- en nadelen van de belastingvrijdom van uitkeringsgerechtigde leden van het Koninklijk Huis en de rationale van de hoogte van (de A- en B-component van) de grondwettelijke uitkeringen, zoals bepaald in de Wet Financieel Statuut van het Koninklijk Huis. Hiertoe zal onder meer een overzicht van de wetsgeschiedenis worden opgesteld dat deze onderwerpen in een breder perspectief plaatst. Op basis van deze analyse kan de Minister-President zich vervolgens een oordeel vormen over de materie en de Tweede Kamer hierover informeren.

Scope en afbakening

In 2009 heeft de Stuurgroep herziening stelsel kosten Koninklijk Huis (de 'Stuurgroep Zalm') uitgangspunten geformuleerd voor een transparant stelsel van te ramen en verantwoorden uitgaven die samenhangen met de uitoefening van het koningschap. Deze uitgangspunten hebben geleid tot de huidige opzet van de begroting van de Koning en de uitgaven die op deze begroting worden verantwoord. Andere uitgaven, zoals die voor beveiliging, staatsbezoeken en instandhouding van paleizen, worden op grond van de uitgangspunten van de Stuurgroep Zalm niet op de begroting van de Koning verantwoord, maar op de begrotingen van desbetreffende ministeries. Desbetreffende ministers dragen hiervoor de (individuele) ministeriële verantwoordelijkheid. Het geheel van de begroting van de Koning en deze andere begrotingen, wordt aangeduid als het stelsel van te ramen en verantwoorden uitgaven die samenhangen met de uitoefening van het koningschap. In het eerste onderdeel van het onderzoek staat de opzet van dit stelsel centraal. Het stelsel en de uitgangspunten die ten grondslag liggen aan dit stelsel zullen worden geëvalueerd, met als doel na te gaan in hoeverre de huidige begrotingssystematiek voorziet in transparantie.

Het betreft een breed onderzoek, omdat naast begrotingshoofdstuk I – de begroting van de Koning – ook andere hoofdstukken van de Rijksbegroting die uitgaven bevatten welke gerelateerd zijn aan het Koninklijk Huis, zullen worden betrokken. Het gaat dan vooral om de begrotingen van de ministeries van Veiligheid en Justitie, Buitenlandse Zaken, Defensie, Infrastructuur en Milieu, Economische Zaken, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en Wonen en Rijksdienst. Als voorbeeld kan hierbij

worden gedacht aan de suggesties vanuit de Tweede Kamer met betrekking tot (reserveringen voor) verbouwingen van paleizen, waarvan de daarmee samenhangende uitgaven op de begroting voor Wonen en Rijksdienst worden verantwoord. Verder wordt ook het met de begroting van de Koning samenhangende controlestelsel betrokken in de evaluatie. Een dergelijke brede scope van de evaluatie heeft als doel op een integrale wijze de transparantie van het gehele stelsel te evalueren.

Het eerste deel van het onderzoek richt zich niet op de Wet Financieel Statuut van het Koninklijk Huis (WFSKH). Deze wet bepaalt onder meer de hoogte van de grondwettelijke uitkeringen en de manier waarop deze worden geïndexeerd.

Het tweede deel van het onderzoek richt zich naast het uiteenzetten van de rationale en voor- en nadelen van de belastingvrijdom van uitkeringsgerechtigde leden van het Koninklijk Huis ook op rationale van de hoogte van de A- en B-component van de grondwettelijke uitkeringen, zoals bepaald in de WFSKH. Dit deel van het onderzoek heeft wel raakvlakken met een deel van de WFSKH.

Onderzoeksvragen
De centrale vragen voor het eerste deel van het onderzoek zijn:

1. In welke mate zijn de uitgangspunten uit het rapport Zalm voor een transparant stelsel van te ramen en verantwoorden uitgaven die samenhangen met de uitoefening van het koningschap de afgelopen vijf jaar toegepast?
2. In hoeverre zijn de uitgangspunten van het rapport Zalm nog actueel en in welke mate voorziet het huidige stelsel in een transparante begrotingssystematiek? Zijn aanpassingen noodzakelijk? Zo ja, welke?
   De beantwoording van deze vragen zal resulteren in conclusies en aanbevelingen. In het onderzoek worden naast begrotingshoofdstuk I ook de andere hoofdstukken van de Rijksbegroting betrokken die uitgaven bevatten welke gerelateerd zijn aan het Koninklijk Huis.

De centrale vragen voor het tweede deel van het onderzoek zijn:

1. Wat is de rationale van de belastingvrijdom van uitkeringsgerechtigde leden van het Koninklijk Huis en wat zijn de voor- en nadelen hiervan?
2. Wat is de rationale van de hoogte van de grondwettelijke uitkeringen aan de uitkeringsgerechtigde leden van het Koninklijk Huis (de A- en B-component) en in hoeverre houdt dit verband met de belastingvrijdom?
   Beantwoording van deze vragen resulteert onder meer in een overzicht op basis van de wetsgeschiedenis en daaraan gerelateerde bronnen.

Uitvoering onderzoek
Het onderzoek wordt uitgevoerd door dhr. G.H.O. van Maanen en dhr. M.P. van Gastel van ABDTOPConsult, ondersteund door medewerkers van het ministerie van Algemene Zaken en het ministerie van Financiën.

Beoogd resultaat
Het onderzoek resulteert in een rapport dat onder de verantwoordelijkheid van ABDTOPConsult wordt uitgebracht aan de Minister-President. De Minister-President heeft toegezegd dat de evaluatie na de verantwoording over de begroting 2014, dus in mei 2015, aan de Tweede Kamer kan worden gepresenteerd.

Tijdsplanning
Openbaarmaking van het evaluatierapport is voorzien voor eind mei 2015, na Verantwoordingsdag (derde woensdag in mei).

BIJLAGE 2: VOORBEELD VAN EEN EXTRACOMPTABELE BIJLAGE BIJ BEGROTINGSHOOFDSTUK I

De begroting van de Koning bevat naast de grondwettelijke uitkeringen aan enkele leden van het Koninklijk Huis de uitgaven ten behoeve van de constitutionele Koning. Daarnaast zijn er ook op andere begrotingen uitgaven geraamd die niet rechtstreeks samenhangen met het koningschap maar die wel in verband met de Koning kunnen worden beschouwd. Het betreft uitgaven die onder verantwoordelijkheid van een andere minister vallen dan de minister-president, die verantwoordelijk is voor de begroting van de Koning.
Hierbij gaat het om de uitgaven voor de staatsbezoeken en het ter beschikking stellen van paleizen (huisvesting). Daarnaast worden er (verbouwings)investeringen uitgevoerd aan de paleizen die over de jaren heen tot uitgaven leiden. Ook deze worden in deze bijlage toegelicht.

Wat betreft de uitgaven voor beveiliging, het volgende. De minister van Veiligheid en Justitie is verantwoordelijk voor het stelsel van bewaken en beveiligen. Hij bepaalt welke personen en objecten in aanmerking komen voor beveiliging alsmede het daarmee samenhangende gepaste niveau van beveiligingsmaatregelen. Deze minister en de minister van Defensie, afhankelijk van de uitvoeringsafspraken per object en persoon, zorgen voor de uitvoering daarvan in personele zin. De minister voor Wonen en Rijksdienst zorgt voor een adequate uitvoering van fysieke beveiliging van woon- en werkverblijven, voor zover dit in specifieke situaties van toepassing is. Als uitvloeisel van deze verantwoordelijkheidsverdeling hebben genoemde ministers het budget voor de respectievelijke beveiligingsuitgaven op hun begroting staan, ongeacht of deze uitgaven voor beveiliging betrekking hebben op bijvoorbeeld leden van het kabinet, van de Kamers der Staten-Generaal of van het Koninklijk Huis. Toerekening van deze uitgaven zou ongewenste veiligheidsrisico's kunnen opleveren, omdat daar informatie over de beveiliging aan zou kunnen worden ontleend naar de te beveiligen objecten en personen.

Buitenlandse Zaken
Op de begroting van Buitenlandse Zaken wordt binnen begrotingsartikel 4.4 een bedrag geraamd voor staatsbezoeken van € xx miljoen voor 2016. Dit omvat zowel de inkomende als de uitgaande staatsbezoeken. Daarnaast bevat het ook de uitgaven voor de jaarlijkse Nieuwjaarsontvangsten en de diners met leden van het corps diplomatiek.

Wonen en Rijksdienst
Krachtens de Wet financieel statuut van het Koninklijk Huis (artikel 4) worden drie paleizen ter beschikking gesteld aan de Koning. Dit zijn paleis Huis ten Bosch, paleis Noordeinde en het paleis op de Dam te Amsterdam. De uitvoering hiervan vindt plaats via de begroting van Wonen en Rijksdienst (W&R). De begrotingsmiddelen zijn opgenomen in artikel 6 'Uitvoering rijksvastgoedbeleid'. In dit begrotingsartikel is voor de bijdrage aan het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) voor huisvesting Koninklijk Huis, Hoge Colleges van Staat en het ministerie van AZ € xx miljoen opgenomen, waarvan € xx miljoen voor de paleizen. De rest wordt gebruikt voor de huisvesting van AZ en de Hoge Colleges van Staat, waaronder de Tweede Kamer.

De € xx miljoen voor de paleizen is opgebouwd uit een aantal componenten.

- Ten eerste de zogenaamde 1-opslag van circa € 50/m2 BVO (bruto vloer oppervlak). Deze opslag wordt ook in rekening gebracht bij alle gebruikers van het huidige rijkshuisvestingsstelsel. Deze opslag is een vergoeding voor belastingen, leegstand, onderhoud en apparaatskosten RVB. De 1-opslag bedraagt € xx miljoen.
- Ten tweede rente en afschrijving. Dit betreft de investeringen die vanaf 2010 via de leenfaciliteit zijn gefinancierd en zijn geactiveerd op de balans van het RVB. Hiervan is € xx miljoen rente en € xx miljoen afschrijvingen.

- Daarnaast bevat het een bedrag van € xx miljoen voor overige functionele aanpassingen.
- Het restant (€ xx miljoen) zijn à fonds perdu-betalingen van W&R aan het RVB voor investeringen op basis van in wet- en regelgeving (o.a. brandveiligheid) en kosten voor kleinere investeringsprojecten.

Dit bedrag geldt ook voor latere jaren, omdat de objecten gedurende langere tijd onderhouden moeten worden, er langdurig wordt afgeschreven en er rente wordt betaald op de objecten. Door de investeringen voor Huis ten Bosch (zie hierna) loopt dit op met circa € xx miljoen per jaar vanaf de oplevering van deze renovatie.

Paleis Noordeinde
In de zomer van 2014 is de renovatie van het monumentale woonhuis Noordeinde 66 opgeleverd. Het pand is onderdeel van het paleis; het is ermee verbonden. Sinds 2007 heeft het pand voor het merendeel leeggestaan en is alleen zeer beperkt onderhoud uitgevoerd. De totale kosten bedroegen € xx miljoen.

Een renovatie van de vleugel met keuken en bedrijfsrestaurant van paleis Noordeinde loopt nog en zal medio 2015 klaar zijn. Bij dit project gaat het om grootscheepse verbouwingen van facilitaire en restauratieve ruimtes. De kosten zijn zo'n xx miljoen euro.

Koninklijk Paleis Amsterdam
Het interieur is grotendeels gerenoveerd in het eerste decennium van deze eeuw. De gevels zijn in 2012 hersteld en schoongemaakt. Er zijn op dit moment geen werken in uitvoering anders dan het normale onderhoud. De Burgerzaal, de daken, de toren en de beelden op het dak moeten nog worden gerenoveerd.

Paleis Huis ten Bosch
De kosten van de renovatie zijn begroot op € xx miljoen. Omgerekend komt dit neer op xx à xx euro per m2. Voor het laatst kreeg het complex grondig onderhoud bij de start van het koningschap van toenmalig Koningin Beatrix ruim dertig jaar geleden. Alleen de Oranjezaal werd iets korter geleden gerestaureerd, rond de eeuwwisseling. Dat duurde drie jaar (1998-2001). In het gebouw zijn woonvertrekken, gastenverblijven en representatieve ruimtes. Het paleis zal na de renovatie ook weer gebruikt worden voor officiële ontvangsten zoals audiënties en bijeenkomsten zoals recent de Nuclear Security Summit (NSS).

Paleis Huis ten Bosch is een rijksmonument uit de 17e eeuw. Het is een complex van 16 hectare. Het paleis behoort tot het Nederlandse architectonisch en cultuurhistorisch erfgoed dat goed onderhouden moet worden, ook voor de volgende generaties. Het complex staat in de top 100 van de Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed.

...

Etc. etc. etc.

BIJLAGE 3: SAMENVATTEND SYSTEMATISCH OVERZICHT VAN HET INKOMEN EN DE BELASTINGVRIJDOM VAN DE KROON

Jaar	Inkomen Koning per jaar in guldens[64]	Inkomen andere personen Koninklijke familie per jaar in guldens	Belastingvrijdom
1814	1,5 mln	100.000 voor de Kroonprins vanaf 18 jaar	De Souvereine Vorst en de Prinsen en Prinsessen van den Huize genieten vrijdom van alle personele lasten en beschreven middelen, met uitzondering van de verponding. De gebouwen echter tot Derzelver gebruik of woning bestemd, blijven ontheven van alle reële lasten. Geene exemptiën van consumtive middelen zullen door Hen noch Hunne hofhoudingen genoten worden.
1815	2,4 mln (vereniging België)	150.000 voor Koningin-weduwe 100.000 voor de Kroonprins vanaf 18 jaar (200.000 vanaf zijn huwelijk)	De Koning, mitsgaders de Prinsen en Prinsessen van zijn Huis, zijn vrij van alle personele lasten en beschreven middelen, met uitzondering van de verponding. De gebouwen tot hunne woning of gebruik bestemd, zijn van de verponding ontheven. Geen vrijdom van eenige andere belasting wordt door hen genoten.
1840	1,5 mln (scheiding België)	Idem	Idem
1848	Behalve het inkomen uit de Kroondomeinen[65] 1 mln Bij elke nieuwe troonsbeklimming wordt het inkomen der Kroon door de wet geregeld.	Idem	De Koning en de Prins van Oranje zijn vrij van alle personele lasten. Geen vrijdom van eenige andere belasting wordt door hen genoten.
1849	Behalve het inkomen uit de Kroondomeinen 600.000	Idem	Idem

[64] Van 1814 tot 1972 werd voorts een bedrag voor het onderhoud van de paleizen verstrekt: er wordt wijders een behoorlijk zomer- en winterverblijf voor Hem in gereedheid gebragt en onderhouden voor welker onderhoud echter niet meer dan een bepaald bedrag jaarlijks, ten laste van den lande kunnen worden gebracht.

[65] Het inkomen uit de domeinen, door de wet van den 26sten Augustus 1822 afgestaan en in 1848 door wijlen Koning Willem II tot kroondomeinen aan den Staat teruggegeven.

1922	Behalve het inkomen uit de Kroondomeinen 1.200.000	300.000 voor Koningin-weduwe 280.000 voor Kroonprins(es) vanaf 18 jaar (400.000 vanaf zijn huwelijk)	De Koning, de Prins van Oranje, de dochter des Konings, die de vermoedelijke erfgenaam is van de Kroon, zoomede de Koningin-Weduwe, gedurende haren weduwlijken staat, zijn vrij van alle personeele lasten. Geen vrijdom van eenige andere belasting wordt door hen genoten.
1938	Behalve het inkomen uit de Kroondomeinen 1 mln Wettelijke wijziging mogelijk[66]	200.000 voor Koningin-weduwe 200.000 voor Kroonprins(es) vanaf 18 jaar (400.000 vanaf zijn huwelijk) 200.000 voor de gemaal Koningin	De koning en de leden van het Koninklijk Huis, genoemd in de artikelen 26, 28 en 29 van de Grondwet zijn vrij van alle personele lasten. Geen vrijdom van enige andere belasting wordt door hen genoten.
1948	Behalve het inkomen uit de Kroondomeinen 1 mln Wettelijke wijziging mogelijk.	Idem Aan een Koning of een Koningin, die afstand van de Kroon heeft gedaan, kan bij de wet een jaarlijks inkomen uit 's Rijks kas worden toegekend.	Idem
1952	Behalve het inkomen uit de Kroondomeinen 1,5 mln[67]	300.000 voor Koningin-weduwe 300.000 voor Kroonprins(es) vanaf 18 jaar (600.000 vanaf zijn huwelijk) 300.000 voor de gemaal Koningin	
1961	Behalve het inkomen uit de Kroondomeinen 2,5 mln[68]	300.000 voor Koningin-weduwe 300.000 voor Kroonprins(es) vanaf 18 jaar (600.000 vanaf zijn huwelijk) 300.000 voor de gemaal Koningin	

[66] De bijdragen, vastgesteld in deze afdeling, kunnen worden gewijzigd bij een wet. De Kamers der Staten-Generaal kunnen het ontwerp eener zodanige wet alsmede het ontwerp eener wet tot wijziging of intrekking van een zodanige wet niet aannemen dan met de stemmen van twee derden van het aantal leden, waaruit elk der kamers bestaat.

[67] Het bedrag is verhoogd tot f 1,5 mln bij de wet van 5 maart 1952, *Stb.* 99. Deze wet werkte voor de toen genoten inkomens terug tot 1 januari 1950.

[68] Het bedrag van f 1,5 mln is verhoogd tot f 2,5 mln bij de wet van 21 juni 1961, *Stb.* 196. Deze wet werkte terug tot 1 januari 1961.

1968	Behalve het inkomen uit de Kroondomeinen 4 750 000[69]	300.000 voor Koningin-weduwe 300.000 voor Kroonprins(es) vanaf 18 jaar (600.000 vanaf zijn huwelijk) 475.000 voor de gemaal Koningin	
Vanaf 1972 nieuw systeem			

[69] Het bedrag van f 2,5 mln is verhoogd tot f 4,75 mln bij de wet van 27 november 1968, Stb. 646. Deze wet was van toepassing (met terugwerkende kracht) voor de kalenderjaren 1966 tot en met 1970.